

La gouvernance dans l'économie numérique

L'Internet et son cortège de nouvelles technologies sont en train de révolutionner notre manière de vivre, de communiquer et de travailler. Quel sera l'impact de ces profondes transformations sur la structure et le fonctionnement des États?

Don Tapscott et David Agnew

DE QUELLE SORTE D'ÉTAT les peuples ont-ils besoin pour le XXI^e siècle? Et, en fait, quelle sorte de gouvernement veulent-ils avoir au prochain millénaire? Ces questions comptent peut-être parmi les plus fondamentales qu'une société puisse se poser, mais l'occasion est bonne. Non pas tellement parce que nous nous approchons d'une date très spéciale, une veille de Nouvel An qui sera inévitablement mémorable. Non, ces questions sont d'actualité parce que nous vivons actuellement une des périodes de changement les plus excitantes de l'histoire. Pratiquement tous les aspects de notre vie quotidienne, de notre travail, jusqu'à nos structures de gouvernance subissent, ou vont bientôt subir, une transformation radicale.

Il s'agit de la révolution numérique. Et, bien que beaucoup préféreraient que le changement s'effectue graduellement plutôt qu'à vitesse supersonique, c'est la réalité d'aujourd'hui. La technologie des réseaux interconnectés, dont l'Internet est la manifestation la plus voyante, bouleverse le monde à mesure que sa pénétration atteint la masse critique dans les diverses sociétés de la planète.

À mesure que les réseaux se développent, ils transforment la façon dont les gens vivent, travaillent et communiquent. Les mutations technologiques qui bouleversent le monde des affaires et la société civile vont également révolutionner le fonctionnement des États et la nature de la vie publique elle-même.

Dans son sillage, la révolution numérique va refondre les deux relations distinctes mais interdépendantes entre les individus et l'État : la relation entre l'État et le citoyen client ou consommateur de services publics, et la relation entre l'État et le citoyen propriétaire ou actionnaire.

L'ère numérique exige rien de moins qu'une refonte radicale de la nature et du fonctionnement de l'organisation appelée État, laquelle n'aboutira à rien de moins qu'une transformation spectaculaire des relations citoyen-État et entreprise-État.

Le commerce sur l'Internet : émergence de nouvelles stratégies

Afin de comprendre comment et par quoi les institutions de notre régime de gouvernance vont être si profondément affectées, il est utile de commencer par évaluer l'impact énorme de l'économie numérique sur l'activité économique.

Loin d'être un simple prétexte à une nouvelle vague de réorganisations ou à l'adoption de la dernière théorie des affaires à la mode, la technologie des réseaux interconnectés engendre de nouvelles stratégies commerciales qui sonnent le glas de l'entreprise de l'ère industrielle, la structure opérationnelle fondamentale sur laquelle repose le marché depuis des décennies. Dans le monde entier, les entreprises commerciales se démènent pour éviter non seulement d'être laissées sur place par les nouvelles entreprises, mais aussi de perdre



leurs marchés, à l'heure où fournisseurs et clients adoptent de nouvelles manières de travailler.

Il y a bien des années, l'économiste Ronald Coase, dans un article mémorable (*«The Nature of the Firm»*, *Economica*, volume 4, novembre 1937, pages 386–405), posait une question simple mais pénétrante : quelle est la raison d'être d'une entreprise ? Dans le monde rationnel qui est celui de la théorie économique classique, pourquoi les travailleurs, les fournisseurs et les clients ne feraient-ils pas le tour du marché chaque matin pour négocier aux meilleures conditions ? Pourquoi conserver ces infrastructures énormes et ces installations fixes, alors que dans un monde parfait — celui de la théorie du moins —, les prix seraient dictés par les lois de l'offre et de la demande, et que nous pourrions, dès le petit déjeuner, voir le monde aller comme il doit ?

La réponse de Coase relevait du simple bon sens. L'économie est trop complexe et, surtout, renégocier continuellement tous ces arrangements coûterait bien trop cher, en temps comme en argent, pour que l'on travaille autrement que dans une structure fortement organisée et semi-permanente : l'entreprise.

Mais, aujourd'hui, certains des obstacles à la conclusion d'arrangements plus fluides entre fournisseurs, opérateurs d'infrastructures et main-d'œuvre — de nos jours plus intellectuelle que physique — sont en voie de disparition. La vertu des communications en réseau est que les coûts de transaction de cette activité tendent vers zéro parallèlement à l'augmentation exponentielle de la portée et de la vitesse des technologies de communication et à la montée en puissance des outils disponibles.

Le commerce électronique n'est que le sommet de l'iceberg : la nouvelle économie se caractérise par un phénomène beaucoup plus profond qui est la refonte des règles de l'activité économique. Plusieurs tendances déterminantes apparaissent, qu'il peut être utile de décrire brièvement à titre de préface à une réflexion sur les mutations imminentes de la gouvernance.

Les entreprises subissent une transformation massive. Les firmes établies entreprennent une refonte massive de leur stratégie, de leurs structures et de leur fonctionnement pour répondre aux impératifs de l'économie numérique.

Le marché s'initie à l'exercice du pouvoir. Les consommateurs, disposant d'une information plus vaste et plus facilement communicable, sont plus puissants que jamais. Le marché devient plus averti et plus exigeant. Les consommateurs désirent, voire exigent, que les biens et services soient taillés à la mesure de leurs besoins, et disponibles immédiatement.

Les transactions s'effectuent à la vitesse de l'éclair. Plus que jamais dans l'activité économique, l'avantage compétitif repose sur l'agilité et la souplesse. Dans l'économie numérique, les bureaucraties ensommeillées, les structures de gestion dirigistes, les processus de prise de décision rigides sont autant de certitudes d'une durée de vie abrégée, qu'il s'agisse de petites ou de grandes entreprises.

La connaissance est l'actif clé. L'activité économique fondée sur l'extraction et la transformation de ressources rares cède la place à une économie d'abondance — abondance d'informations et de moyens de communication. La mise à profit de la connaissance par l'innovation prend une importance cruciale.

Le passage à l'ère numérique engendre des transformations à tous les niveaux

	Ère industrielle	Ère numérique
Démocratie	Représentative	Participative
Citoyens	Consommateurs passifs	Partenaires actifs
Politique	Diffusion de masse, polarisée	Individualisée
État	National, monoculturel	Global, local, virtuel, multiculturel

La transparence et l'ouverture deviennent de puissants adjuvants commerciaux. De plus en plus, les marchés exigent une culture d'entreprise ouverte et une information d'entreprise transparente (au lieu d'une culture du secret et de la chasse gardée dans les différents services et au niveau de l'entreprise). En passant à l'ère numérique, les entreprises découvrent qu'elles améliorent leur compétitivité en mettant des informations et connaissances à la disposition de leurs partenaires sur le réseau.

Les stratégies commerciales que l'on voit émerger reposent sur la notion de communauté : à l'avenir, la réussite appartient à ceux qui sauront réunir leurs fournisseurs, les opérateurs de leurs infrastructures et — peut-être plus important encore — leurs clients en un réseau où ils pourront ensemble produire de la valeur. Les réseaux qui permettent l'échange, la communication et l'amélioration des connaissances dans une production de valeur mutuellement profitable jouent un rôle crucial.

Dans le nouvel environnement numérique, la notion de partenariat signifie quelque chose de très réel, et non plus simplement rhétorique. Et ceci, plus qu'aucun autre aspect du commerce électronique, constitue une difficulté pour des agents et des organisations dont la vision du monde est à la fois hiérarchique et insulaire.

De l'administration de l'ère industrielle à l'administration de l'ère numérique

Des pressions convergentes en faveur du changement, provenant d'au moins quatre sources distinctes, s'exercent sur les États et, d'une manière générale, sur les structures de gouvernance. Toutes sont pressantes; et toutes sont bien réelles. N'importe laquelle d'entre elles suffirait à imposer une réforme significative des structures de gouvernance. Leur association et la vitesse de leur propagation nous donnent raison de croire qu'une refonte de nos institutions publiques est inévitable.

Aujourd'hui, les États et les institutions publiques ont plusieurs grands défis à relever pour améliorer leurs services :

Budget et performance. Dans le monde entier, les administrations subissent des pressions persistantes pour réduire leurs coûts de fonctionnement et maîtriser le déficit et la dette de l'État. Les citoyens demandent un service public amélioré, c'est-à-dire un service non seulement meilleur, mais apporté avec une souplesse et une efficience accrues, sans que les prix augmentent.

Ces considérations rejoignent l'aspect technologique parce que les contribuables et les usagers sont de plus en plus conscients que de nombreuses administrations sont terriblement arriérées en matière de commodité, d'accès et d'efficacité.

Le raz-de-marée des citoyens informatisés. Ces questions de performance sont ressenties avec acuité par un nombre croissant de citoyens informatisés. Il ne s'agit pas seulement de la génération Internet, dont la croissance s'est nourrie d'octets et qui considère l'Internet — et les technologies et les réseaux de communication en général — comme allant de soi. L'accès à l'ordinateur est à présent une réalité quotidienne pour des millions de gens dans le monde, et la pénétration des technologies numériques s'accroît chaque jour.

Enjeu encore plus difficile, des attentes nouvelles apparaissent à mesure que les consommateurs informatisés découvrent le monde de possibilités qu'offrent les réseaux interconnectés. Il ne s'agit pas simplement de communication ou d'information, aussi importantes soient-elles. Les nouvelles technologies ont un caractère interactif, immédiat, convivial et participatif ... autant d'attributs que les consultations publiques ou le processus d'élaboration des politiques n'évoquent pas toujours.

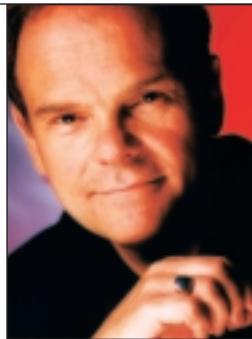
Nouvelles technologies et nouveaux réseaux. À mesure que les technologies convergent, que la bande passante s'élargit, que ce qui n'était qu'un slogan («Tout est possible!») devient réalité, il est de plus en plus ardu pour les États de s'adapter avec agilité aux nouveaux modes d'activité, sans parler d'en être les pionniers.

Même s'ils pouvaient surmonter les difficultés structurelles, réglementaires et culturelles qui s'opposent à l'adoption rapide des nouvelles technologies, la plupart des États n'en seraient pas moins confrontés à un obstacle encore plus redoutable : l'absence des ressources nécessaires pour acquérir et mettre en oeuvre des technologies complexes et puissantes.

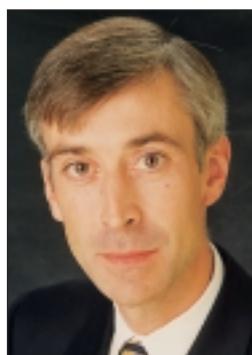
La mondialisation : une nouvelle concurrence. Les effets de la mondialisation se font sentir à tous les niveaux des administrations publiques : national, infranational ou local.

La concurrence mondiale pour l'investissement et les recettes a établi un nouveau critère de comparaison : les juridictions sont à présent évaluées à l'aune de leur compatibilité avec les exigences d'entreprises qui veulent réussir dans l'économie numérisée. Les citoyens sont à présent inondés d'informations qui leur permettent d'évaluer leur État vis-à-vis de n'importe quel autre État du monde relativement à n'importe quel critère. À un niveau plus fondamental, des questions telles que la fiscalité et la réglementation ont à présent atteint une complexité énorme dans un monde conquis par les réseaux.

Considérés ensemble, ces quatre facteurs sont autant d'imperatifs irrésistibles de changement. Les monopoles traditionnels de l'administration sont remis en question par les mutations du monde, tant physique que virtuel. Le pouvoir de lever l'impôt, le processus d'élaboration des politiques, l'accès aux



Don Tapscott est Président de *Alliance for Converging Technologies* (Toronto). Il est l'auteur de *Growing Up Digital* et *The Digital Economy*, coauteur de *Paradigm Shift*, codirecteur de publication de *Blueprint to the Digital Economy*, et il a dirigé la publication *Creating Value in the Digital Economy*.



David Agnew est administrateur du programme «La gouvernance dans l'économie numérique» de *Alliance for Converging Technologies*. Ancien Secrétaire de cabinet dans le gouvernement de la province d'Ontario, il a aussi travaillé plusieurs années comme cadre de haut niveau dans le secteur des services financiers.

outils de communication et la maîtrise de l'information — tous domaines dans lesquels l'État exerçait autrefois un pouvoir quasiment sans partage — sont peu à peu grignotés par la mise en réseau du monde, c'est-à-dire par des individus et des entreprises qui ne sont plus tenus d'obtenir le visa préalable de l'administration.

La mutation de l'espace public

L'ère numérique est une époque de bouleversements gigantesques et sans précédent. Tandis que les structures anciennes s'effondrent et que les lois et normes existantes s'éradiquent, d'autres les remplacent. Avant toute chose, le commerce électronique nous montre que l'ère numérique a horreur du vide.

La structure de l'ère industrielle, dans laquelle l'espace public englobait les trois grandes sphères de l'État, du marché et de la société civile, subit une mutation fondamentale à mesure que les technologies des réseaux interconnectés établissent leur emprise (voir le tableau). Et, même en ces premiers temps de la gouvernance numérique, leur impact se fait de plus en plus sentir à mesure que les nouvelles technologies tissent entre l'État, le marché et la société civile des liens plus étroits, qui rendent floues les limites de ces sphères autrefois tout à fait distinctes.

L'intégration mondiale des marchés poussée par la technologie amplifie l'influence des forces marchandes sur les gouvernements nationaux. La croissance des moyens d'information de masse et le développement de l'Internet ouvrent davantage les opérations de l'État au regard du public et confèrent davantage de poids à l'opinion des citoyens. L'Internet réduit le rôle des intermédiaires traditionnels dans les transactions marchandes et accroît le nombre des transactions directes entre particuliers.

Si toutes ces mutations présentent un défi significatif pour l'ordre établi, les responsables politiques et publics tournés vers l'avenir perçoivent que l'avènement d'un mode fondamentalement différent de participation du public ouvrirait des possibilités véritablement passionnantes.

L'Internet, en particulier, crée de nouvelles voies d'interaction qui offrent la perspective d'une participation en temps réel du citoyen au processus administratif et démocratique. De

même qu'avec le commerce électronique, une fois la voie ouverte et les outils en place, cela n'est plus tant une affaire de choix qu'une question de temps. Les consommateurs comme les citoyens attendent de l'État qu'il s'engage dans cette voie. S'il ne le fait pas, il deviendra obsolète.

À l'ère numérique, les modèles de participation doivent offrir davantage qu'une visite aux isoloirs tous les quatre ou cinq ans. Les citoyens vont exiger de passer de la consommation passive de la propagande des candidats et de la couver-

ture des campagnes électorales par les médias à un rôle de partenaires actifs du processus de gouvernance.

Cela va en soi changer le visage de la politique. La représentation démocratique va passer d'un modèle fondé sur les moyens de diffusion de masse à des interactions personnelles — médiatisés par les technologies numériques — entre les citoyens et leurs représentants politiques.

La forme même de l'État est appelée à changer. Nous sommes habitués à des modèles nationaux et — dans de nombreux pays — monoculturels. L'ère numérique accélère les défis de la mondialisation, de la virtualisation et, de façon inattendue, de la revitalisation des collectivités locales.

Les États vont devoir découvrir de nouveaux modes de fonctionnement, de communication avec le public, d'organisation de leurs compétences, et de nouvelles formes de la valeur qu'ils peuvent apporter au public.

Modèles émergents de gouvernance interactive

Dans les années qui viennent, au début du prochain millénaire, nous nous attendons à voir se généraliser l'adoption d'un modèle davantage centré sur la collectivité qui, bien qu'adapté à la culture de l'État et de la société concernés, présentera certaines caractéristiques communes :

- Les nouvelles technologies interconnectées élimineront les cloisons existant entre les diverses branches de l'administration ainsi qu'entre les États, la fourniture des services se redéployant autour des besoins des usagers — les citoyens —, et non en fonction des structures historiques ou politiques ou de celles du service public.

- L'apparition de nouveaux réseaux entre l'administration, la société civile et le marché va redéfinir la nature des services publics, à mesure que les cloisonnements s'effacent et que l'attention se tourne vers les agents les mieux à même de créer et d'augmenter la valeur.

- La réforme des services sera suivie par des mutations plus fondamentales de l'État — voire même par des modifications constitutionnelles —, les citoyens recherchant des structures d'administration plus rationnelles pour la prestation des services.

- Le recentrage de l'administration sur les citoyens va leur offrir de nouveaux rôles et valoriser leur participation, les systèmes de gouvernance passant d'une démocratie «de diffusion de masse» à un modèle plus immédiat et individualisé.

- Dans le domaine de l'élaboration des politiques et de la prestation des services, les citoyens vont participer directement et largement à la prise de décision et à la création de la valeur, éliminant le processus hiérarchisé qui caractérise de trop nombreux États.

Le partenariat doit devenir le mode de fonctionnement de base de l'État. La chose est plus difficile qu'il n'y paraît : privatisation, sourçage et dévolution sont simples en comparaison. Le partage véritable du pouvoir, de la prise de décision et des responsabilités sont des propositions beaucoup plus angoissantes en ceci qu'elles sont profondément contraires à la culture de nombreux organismes publics. Cela suppose également une modification considérable des notions traditionnelles de responsabilité et de gouvernance. Si l'ère numérique offre de nouvelles façons d'innover et de créer de la valeur,

«La gouvernance dans l'économie numérique», le projet de Alliance for Converging Technologies

Alliance for Converging Technologies, firme de recherche et de conseil de premier plan spécialisée dans les activités économiques et la stratégie organisationnelle à l'ère numérique, a lancé le projet «La gouvernance dans l'économie numérique», un projet global multiclient examinant l'incidence de l'Internet et des nouvelles technologies sur la transformation de l'administration.

Le programme interactif établit la carte des conséquences pratiques de l'ère numérique sur la gouvernance, notamment la prestation des services publics, les processus administratifs, la nature des institutions démocratiques, le rôle du secteur privé, le rapport entre le citoyen et l'État, l'avenir de l'État-nation et les nouveaux impératifs de la gouvernance dans l'économie mondiale en réseau.

Le programme offre au dialogue entre secteurs public et privé, dont les zones d'intérêt se recoupent et s'entremêlent de plus en plus, un forum sans pareil. Il fournit un cadre analytique complété par des études de cas types provenant du monde entier. Les résultats du programme seront communiqués dans une série de rapports et de livres blancs diffusés sur l'Internet, dans des ateliers, ainsi que lors du Congrès mondial de la gouvernance qui doit se tenir au printemps 2000.

pouvons-nous tolérer davantage de risques et d'incertitude dans la poursuite d'une meilleure gouvernance? Aujourd'hui les États n'ont qu'une marge de manœuvre réduite; ils en demanderont davantage à l'avenir.

Promesses et périls de l'ère numérique

Les motifs d'optimisme ne manquent pas, tandis que s'égrenent les derniers jours du millénaire. Les nouvelles technologies et les changements qu'engendre leur généralisation donneront aux États du XXI^e siècle la possibilité non seulement de faire mieux, mais aussi et surtout de réintégrer les citoyens dans l'important processus de la gouvernance. Une telle évolution sera bienvenue à l'heure où dans de nombreux pays la participation au processus démocratique s'amenuise et où les institutions publiques sont de plus en plus remises en question.

Mais nous ne devons pas nous dissimuler les périls. De graves questions demeurent en suspens. Dans le monde entier, les gens s'inquiètent à juste titre de la capacité des nouvelles technologies à empiéter sur leur vie privée.

Même dans les pays où le degré de pénétration technologique est le plus élevé, l'écart inacceptable entre les nantis et les défavorisés de la société numérique s'accroît, mettant l'État comme l'entreprise privée au défi de trouver des solutions efficaces et imaginatives pour combler le fossé.

Résoudre ces problèmes n'est pas hors de portée de notre créativité, mais ils doivent être abordés de toute urgence.

Avec l'avènement de l'ère numérique, une forme revitalisée de gouvernement est à portée de main. Si les États, les citoyens et leurs partenaires du secteur privé parviennent à redéfinir leurs rôles respectifs, il en résultera un meilleur État et une meilleure gouvernance. **F&D**