

Henning Meyer
Juin 2026

L'État capable

Une vision progressiste pour le XXI^e siècle



Mentions légales

Publié par

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn, Allemagne
info@fes.de

Département responsable

Division Coopération Internationale |
Département Politique Internationale et Européenne
www.fes.de/referat-globale-und-europaeische-politik

Responsabilité du contenu et de l'édition

Nina Netzer | La démocratie sociale à l'internationale
nina.netzer@fes.de

Contact

Christiane Heun
christiane.heun@fes.de

Traduction

Norbert Zänker & Kollegen

Design/Mise en page

pertext | corporate publishing
www.pertext.de

Illustrations

edeos – digital education GmbH

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). L'utilisation commerciale des contenus publiés par la FES n'est pas autorisée sans l'accord écrit préalable de la FES. Les publications de la FES ne peuvent pas être utilisées à des fins de propagande électorale.

Juin 2026

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-887-7

D'autres publications de la Friedrich-Ebert-Stiftung sont disponibles ici:

➤ www.fes.de/publikationen

Henning Meyer
Juin 2026

L'État capable

Une vision progressiste pour le XXI^e siècle

Table des matières

Introduction	3
Capacité de l'État.....	6
Les procédures entravent le progrès	8
Que faut-il faire ?	10
Réorganiser les services en fonction des besoins des citoyens	11
Capacité individuelle	14
Les fondements de la liberté	16
Les capacités et l'État d'investissement social	17
Déconstruire les barrières : genre et préférences adaptatives	18
Bureaucratie contre capacité	19
Capacité communautaire	20
Relations sociales et pratique démocratique	22
Infrastructure sociale, capacité d'agir et participation	24
Conclusion : Un nouveau cadre progressiste pour l'État.....	28

Introduction



Nous traversons une période de crise politique et de désorientation profondes. Dans les démocraties occidentales ainsi qu'ailleurs, le sentiment que l'État a perdu le cap est palpable. Non seulement les services publics croulent sous le poids de nouveaux défis, mais les pratiques gouvernementales et les technologies semblent dépassées, et les promesses des responsables politiques apparaissent de plus en plus déconnectées de la réalité de la gouvernance. Le véritable problème réside dans le fait que notre vision d'un État progressiste et démocratique devient obsolète précisément au moment où ses fondements mêmes sont attaqués par des forces autoritaires et anti-libérales. Nous débattons sans cesse de la réforme de l'État sans s'accorder d'abord le recul nécessaire pour répondre à une question fondamentale :

« À quoi sert réellement l'État ? ».

Le présent essai avance que les progressistes ont besoin d'une nouvelle approche. Une approche qui considère l'efficacité administrative, les opportunités individuelles et la cohésion communautaire comme des capacités se renforçant mutuellement.

En 2025 et 2026, la Friedrich-Ebert-Stiftung et *Social Europe* ont collaboré dans le cadre d'une série d'articles examinant les débats mondiaux sur la réforme de l'État progressiste. Ces articles ont révélé un niveau élevé de confusion et un manque de fondement philosophique solide face aux attaques virulentes contre l'État démocratique. Une thématique commune ressort de la gouvernance contemporaine : le profond décalage entre l'appareil d'État et la réalité vécue par ses citoyens. Au Botswana, par exemple, la confiance en un « État-parent » traditionnel s'effrite : autrefois garant des besoins de ses citoyens il ne parvient plus aujourd'hui à y répondre à l'heure où les ressources se raréfient. Parallèlement, au Chili – longtemps considéré comme le pays le plus performant

d'Amérique latine –, les blocages bureaucratiques et l'insécurité croissante ont ouvert la voie à un populisme anti-étatique, prouvant ainsi que même des indicateurs macroéconomiques remarquables ne peuvent protéger une démocratie d'une crise de légitimité.

Cette série d'articles a également révélé que ni les vestiges de l'expérience néolibérale ratée de la Nouvelle-Zélande, pour laquelle le pays a longtemps été célébré comme un modèle mondial, ni la promesse d'une modernisation purement technocratique n'offrent une voie durable pour l'avenir. L'Estonie, premier État entièrement numérique au monde, découvre que l'efficacité numérique peut engendrer une distance émotionnelle, créant un système techniquement accessible, mais socialement excluant. De même, l'expérience albanaise d'un ministre virtuel basé sur l'IA met en évidence le caractère creux des solutions technologiques lorsqu'elles sont déconnectées de la véritable volonté politique nécessaire pour lutter contre la corruption et les inégalités. La leçon à en tirer est claire :

Nous avons besoin d'un État efficace, mais l'efficacité sans opportunités personnelles ni liens sociaux conduit à l'aliénation.

Pourtant, malgré cette désorientation, les prémices d'une nouvelle voie se dessinent. Aux États-Unis, le programme « Abundance », popularisé par Ezra Klein et Derek Thompson, prône le passage d'une politique de restrictions et de blocages à une politique axée sur la construction et la réalisation à grande échelle : plus de logements, plus d'énergies propres et plus d'infrastructures. Pendant ce temps, en Espagne, la mise en place d'un bouclier social a démontré que l'État peut encore agir comme garant du progrès individuel, à condition d'agir rapidement et de manière décisive pour protéger les conditions de vie de

ses citoyens. Ces luttes et expériences diverses mènent à une conclusion commune : nous avons besoin d'un État qui fasse plus que simplement gérer le statu quo. Nous avons besoin d'un État qui construise activement l'avenir.

Depuis un quart de siècle, la réflexion progressiste sur l'État est fragmentée. Elle s'est conduite au sein de courants largement repliés sur eux-mêmes, accordant peu d'attention aux points de vue d'autres groupes. Dans l'un de ces courants, économistes et technocrates ont débattu de la *capacité de l'État* et de la stratégie industrielle, en mettant l'accent sur l'efficacité et en négligeant souvent les aspirations personnelles et le besoin humain d'appartenance. Dans un autre courant, les sociologues et les théoriciens politiques s'inquiètent de l'érosion de la communauté et de la confiance sociale, mais proposent rarement des moyens concrets pour faire fonctionner une administration centrale. Un troisième courant met l'accent sur les droits individuels et le bien-être, souvent sans se pencher suffisamment sur l'appareil administratif ou les institutions nécessaires pour les garantir. Il en résulte un programme progressiste décousu, voire inexistant. On tente de résoudre un problème systémique à coups de mesures ponctuelles.

Cet essai soutient que la voie à suivre ne consiste pas à choisir entre ces perspectives, mais à les intégrer. Nous avons besoin d'une nouvelle synthèse. Nous devons cesser de considérer l'efficacité administrative, l'émancipation individuelle et la cohésion communautaire comme des valeurs concurrentes qui doivent être mises en balance les unes par rapport aux autres. Elles doivent au contraire être conceptualisées comme des capacités qui se renforcent mutuellement.

Pour comprendre pourquoi cette synthèse est nécessaire, nous devons examiner les éléments centraux de la gouvernance : la confiance et l'efficacité. Bien qu'elles soient souvent considérées comme des objectifs distincts, ces deux dimensions sont profondément imbriquées dans le tissu



Le modèle proposé est celui de l'*État capable*. L'objectif est de conceptualiser l'État comme une plateforme qui aide la société à développer les capacités nécessaires pour résoudre efficacement ses problèmes. Cela nécessite d'agir dans trois domaines distincts mais qui se renforcent mutuellement.



Tout d'abord, la *capacité de l'État*. L'appareil gouvernemental doit évoluer au-delà de la rigidité d'une bureaucratie héritée du XIX^e siècle. Se contenter de respecter les règles ne suffit pas si les résultats sont médiocres. L'État doit passer du statut de régulateur axé sur les procédures à celui de facilitateur souple, axé sur les résultats, capable de résoudre des problèmes complexes sans se laisser paralyser par ses propres procédures.



Ensuite, la *capacité individuelle*. Un État capable a besoin de citoyens capables. Cette approche va au-delà des modèles de protection sociale axés sur la compensation financière. Elle exige de passer d'une relation souvent transactionnelle entre l'État et ses citoyens à une relation plus relationnelle, principe qui était à l'origine au cœur des États-providence beveridgiens et scandinaves. L'État doit proposer les conditions et les cadres permettant aux individus de prendre des risques, de s'adapter au changement et d'exercer un véritable contrôle sur leur vie.



Enfin, la *capacité communautaire*. La démocratie ne peut survivre uniquement grâce aux institutions et aux procédures. Elle existe également dans les relations entre les personnes. Un État efficace mais socialement creux finira par perdre sa légitimité. Par conséquent, l'État doit cultiver activement une infrastructure sociale et des espaces participatifs où la confiance mutuelle peut se développer, tout en reconnaissant que des communautés fortes et résilientes sont une condition préalable à une gouvernance démocratique et à une existence étatique durables.

Les sections suivantes présentent ces trois dimensions et expliquent comment elles s'articulent entre elles. Elles montrent qu'il n'est pas nécessaire de choisir entre un État fort, les opportunités individuelles et une société civile résiliente. Dans un véritable *État capable*, ces trois dimensions se renforcent mutuellement.

Je tiens à exprimer ma gratitude à Colin Crouch, Catherine De Vries, Jan Zielonka, Thomas Pogge, Gesine Schwan, Gustav Horn, Anton Hemerijck, Richard Sennett et Anthony Giddens pour leurs précieuses réflexions et leurs commentaires précis sur les versions préliminaires de cet essai. Je suis également profondément reconnaissant à Nina Netzer, Tim Herrmann et Fiona Hänel, mes collègues du groupe de recherche sur la politique progressiste de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Cet essai n'aurait pas vu le jour sans nos discussions fréquentes et variées ainsi que notre travail collectif. Les erreurs ou lacunes qui pourraient subsister relèvent bien entendu de mon entière responsabilité.

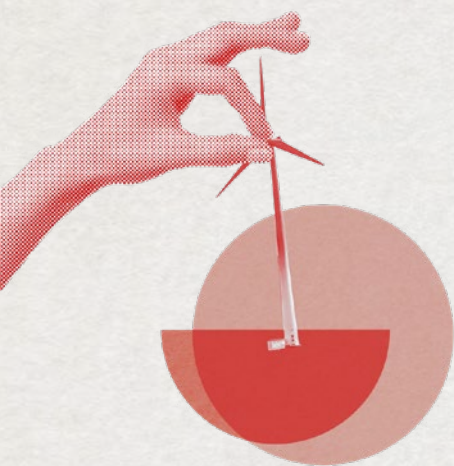
social. Il est largement admis que la confiance est une condition préalable à l'efficacité. Un État ne peut mettre en œuvre des projets ambitieux sans la coopération volontaire et la confiance de ses citoyens.

Les campagnes publiques de vaccination illustrent bien cette dynamique. Lorsque les systèmes de santé sont fiables et accessibles, les citoyens sont plus enclins à faire confiance aux recommandations de santé publique, ce qui augmente le taux de participation, améliore les résultats et renforce la légitimité de l'action publique. L'inverse est également vrai : lorsque les services sont peu fiables ou difficiles d'accès, la méfiance grandit, les taux d'adhésion baissent et la légitimité de l'action publique s'affaiblit. Ainsi, une mise en œuvre efficace peut entretenir et renforcer la confiance, mais elle peut aussi l'éroder lorsqu'elle n'est pas à la hauteur.

Cependant, cette boucle de rétroaction s'appuie sur des fondements plus profonds. Si elle peut renforcer ou affaiblir la confiance existante, elle ne peut pas la créer à partir de rien. La confiance fondamentale – celle qui permet aux citoyens d'accorder le bénéfice du doute à une nouvelle politique, ou de s'y conformer même lorsque le coût personnel est élevé – ne découle pas uniquement de la performance de l'État. Il s'agit plutôt d'un produit social, généré par des expériences vécues de lien, de fiabilité mutuelle, d'opportunité et de communauté.

Capacité de l'État

A complex collage representing state capacity. It features a large hand holding a gear, a hand holding a magnifying glass over a person, a hand holding a dollar sign, a hand holding a building, a hand holding a tree, and a hand holding a person. The background is a mix of geometric shapes and colors.



L'État doit être en mesure de tenir ses promesses de manière efficace, qu'il s'agisse de construire des infrastructures d'énergie verte, de fournir des soins de santé abordables ou de garantir la sécurité physique et le respect de l'État de droit, conditions indispensables à la prospérité de toute société. Voilà en substance ce qu'est la *capacité de l'État*. Si une action efficace ne suffit pas à elle seule à rétablir une confiance plus large dans l'État, elle n'en reste pas moins une condition nécessaire. À l'inverse, il est inconcevable que la confiance en l'État puisse être rétablie sans que les promesses politiques soient tenues.

Aujourd'hui, au milieu des années 2020, l'impression que l'État accomplit trop peu est largement répandue. Trop souvent, les résultats des actions de l'État ne répondent pas aux attentes légitimes des citoyens. Si nous voulons surmonter les grands défis de notre époque, notre État doit être plus efficace.

Cela ne signifie pas pour autant que l'État soit intrinsèquement improductif. Au contraire, il fournit des biens publics essentiels à une échelle et à un niveau d'universalité qu'aucun acteur privé ne saurait égaler. Le défi ne consiste donc pas à remplacer ou à dénigrer l'action de l'État, mais à l'affiner et à la moderniser. Nous devons penser un État qui soit l'architecte d'un avenir commun, plutôt que le réparateur du statu quo.

À cet égard, une modernisation administrative complète est cruciale. Le problème réside dans le fait que l'ad-

ministration de l'État fonctionne encore principalement selon des structures rigides et hiérarchiques, largement issues des principes du XIX^e siècle. Ces structures d'une époque révolue conduisent à des résultats insuffisants et, pire encore, démotivent souvent les fonctionnaires au lieu de les encourager à contribuer activement à l'obtention de résultats.

Pourquoi les administrations publiques sont-elles si essentielles ? Si elles sont au cœur de l'État, c'est qu'elles remplissent deux rôles clés. Elles constituent tout d'abord l'interface directe entre les citoyens et l'État. C'est là que s'établit le contact direct, notamment au niveau local. C'est également là que se manifestent les divergences entre les expériences personnelles avec les autorités et le reste de la vie quotidienne. Les outils numériques, sans parler de l'intelligence artificielle (IA), qui sont largement répandus dans le secteur privé, sont encore trop peu utilisés dans l'administration publique. Cela donne l'impression d'un État inefficace et obsolète, ce qui nuit à la relation personnelle entre les citoyens et les institutions publiques, une relation qu'il est urgent de reconstruire (voir la section « *capacité individuelle* »).

Les administrations ne sont toutefois pas uniquement des interfaces avec les citoyens. Ce sont aussi les organes exécutifs des gouvernements. La croyance selon laquelle les gouvernements nouvellement élus s'installent dans les ministères et commencent à mettre en œuvre leur programme politique dès le premier jour est largement répandue. Or, cela ne se passe pas ainsi dans la réalité ; en effet, les rouages du gouvernement tournent lentement.

Néanmoins, sans administrations capables de s'adapter et efficaces, les priorités et les programmes politiques ne peuvent tout simplement pas être mis en œuvre. Lorsque les promesses politiques faites à l'électorat ne sont pas suffisamment tenues, cela engendre de la frustration et une perte accrue de confiance envers l'État, ce qui conduit à l'érosion

de l'essence même de la démocratie. Il s'agit là d'un cercle vicieux qu'il faut rompre.

Les procédures entravent le progrès

La grande question est donc la suivante : pourquoi les administrations ne fonctionnent-elles pas comme elles le devraient ? Au début du XX^e siècle, le sociologue Max Weber a analysé la bureaucratie en tant que forme de gouvernance, en la comparant à une monarchie ou un leadership charismatique. Son analyse reposait essentiellement sur la primauté de la rationalité et sur des procédures administratives transparentes et régies par des règles. Un siècle plus tard, le système étatique reste principalement axé sur les procédures, alors même que les tâches et les complexités auxquelles les États sont confrontés ont considérablement évolué.

Trop souvent, l'action gouvernementale se concentre sur la procédure plutôt que sur le résultat à atteindre.

Cette primauté de la procédure sur le résultat constitue un enjeu fondamental pour les administrations et un obstacle majeur que la *capacité de l'État* cherche à surmonter.

Dans son ouvrage sur le leadership politique, l'ancien Premier ministre britannique Tony Blair, qui conseille



des gouvernements du monde entier depuis qu'il a quitté ses fonctions, a fait le même constat lorsqu'il écrit : « Avant toute chose, [les bureaucraties] s'intéressent aux procédures. Les procédures, c'est leur fonds de commerce. Avant que quiconque ne s'en offusque, précisons que les procédures ont leur importance. Elles constituent un moyen légitime d'atteindre une fin. Le problème, c'est leur tendance à devenir une fin en soi, à se développer de manière autonome, étouffant ainsi la créativité et l'innovation et entraînant l'objectif souhaité de la politique dans une boucle sans fin de délibération et non de décision. »



La multitude d'acteurs impliqués dans la plupart des questions politiques entraîne inévitablement des procédures longues et une culture de l'objection. La théorie des véto de George Tsebelis offre une explication simple. Les acteurs du véto sont des individus ou des groupes dont l'accord est nécessaire pour modifier le statu quo. Plus le nombre d'acteurs du véto est élevé et plus leurs divergences idéologiques sont marquées – comme c'est souvent le cas lorsque différents ministères sont impliqués – plus il devient difficile de mettre en œuvre des changements significatifs dans les politiques existantes, quel que soit le domaine concerné. C'est précisément ainsi que le statu quo s'enracine, aboutissant à un

système rigide et réfractaire au changement. Étant donné que les acteurs qui ont créé le statu quo sont précisément ceux qui doivent le modifier, la résistance au changement n'a rien de surprenant.

En général, l'administration de l'État met en place des réglementations exhaustives dans un nombre croissant de domaines de la vie. Cela fait partie du problème. Fondamentalement, les réglementations ne sont rien d'autre que la définition de procédures basées sur des règles destinées à autrui. En substance, la logique du cadre administratif de l'État est transposée dans le monde extérieur. Certes, prises isolément, les réglementations individuelles sont généralement bien justifiées, reflétant la rationalité du système administratif. Cependant, cela ne change rien au fait que, dans l'ensemble, une réglementation trop exhaustive et détaillée entrave souvent l'obtention de résultats.

Paradoxalement, cette pratique freine également l'État lui-même. Ainsi, si les procédures d'urbanisme ou les codes de construction sont si vastes et complexes qu'il faut plusieurs années pour lancer des projets de construction, les objectifs politiques, en particulier dans le domaine du logement social, domaine politique crucial dans de nombreux pays, deviennent de plus en plus difficiles à atteindre. Ainsi, malgré le besoin croissant de logements abordables, en particulier dans les zones urbaines, l'Allemagne construit aujourd'hui nettement moins d'appartements par an qu'elle ne le faisait dans les années 1970. Le gouvernement Scholz s'était fixé des objectifs ambitieux en matière de logement, mais il est

loin de les avoir atteints, ce qui met en évidence la nature structurelle du problème de mise en œuvre.

Les problèmes découlant d'un système excessivement réglementé et axé sur les procédures sont moins importants lorsqu'il s'agit de gérer le statu quo. En fin de compte, les acteurs du véto assurent également une certaine stabilité politique. Cependant, préserver le statu quo est précisément la dernière chose dont nous avons besoin aujourd'hui. Les gouvernements progressistes devraient prendre leurs fonctions en se dotant de programmes ambitieux et transformateurs, ainsi que de la capacité de les mettre en œuvre. La tâche herculéenne consistant à s'attaquer aux enjeux déterminants de notre époque ne peut tout simplement pas être accomplie avec un État axé sur les procédures.

C'est pourquoi l'ensemble du système administratif doit être réformé de toute urgence afin de se concentrer sur la qualité des résultats plutôt que sur les procédures. Il ne s'agit pas pour autant d'abandonner les objectifs politiques ou de réduire la taille de l'État par principe. Les slogans politiques tels que « Réduire la bureaucratie » ou « Réduire l'État » à la manière du département américain de l'Efficacité gouvernementale (DOGE) ne constituent pas un programme de réforme crédible. Il n'est donc pas surprenant que le DOGE ait été discrètement abandonné après quelques mois tumultueux qui ont semé le chaos. Identifier les véritables goulots d'étranglement dans la mise en œuvre et réformer les structures obsolètes diffère fondamentalement de l'affirmation idéologique selon laquelle le sec-

teur public serait intrinsèquement non productif. Il s'agit dans le premier cas d'une condition préalable à une gouvernance progressiste, tandis que dans le second, il s'agit d'un mythe de la droite que *l'État capable* rejette explicitement.

L'orientation vers les résultats consiste à poursuivre des objectifs politiques en recourant à des moyens souples et à donner aux administrateurs publics bien formés les moyens de prendre des décisions audacieuses, de collaborer avec l'ensemble des parties prenantes et de développer de nouvelles approches. C'est là le cœur de la *capacité de l'État*



Que faut-il faire ?

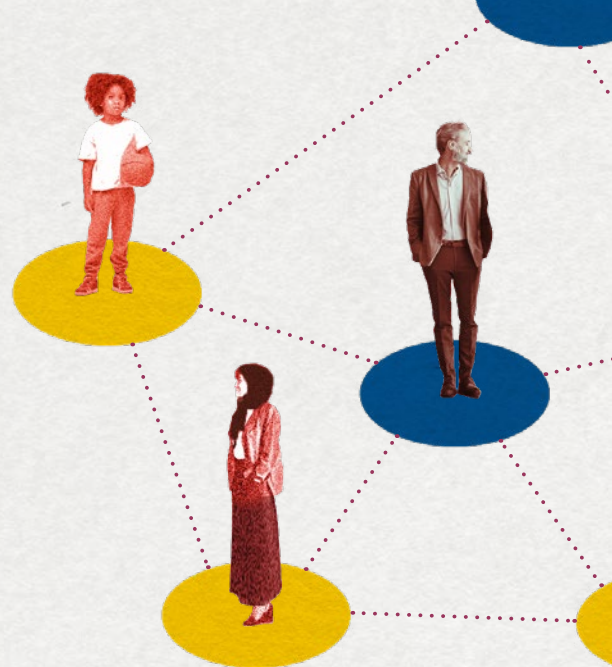
Concrètement, de nouvelles approches doivent être développées dans quatre domaines en particulier : les structures institutionnelles, la politique des ressources humaines, la technologie et l'offre de services. Tout d'abord, les structures hiérarchiques et les cloisonnements thématiques qui caractérisent de nombreuses structures administratives doivent progressivement s'ouvrir à de nouvelles méthodes de travail, en mettant davantage l'accent sur les projets et en réduisant les hiérarchies. Il s'agit d'une entreprise de longue haleine qui ne peut aboutir du jour au lendemain. Il existe toutefois

des mesures à effet rapide qui pourraient être mises en œuvre sans délai.

Dans l'esprit des travaux de Mariana Mazzucato, l'approche consistant à regrouper les priorités politiques les plus importantes en « missions » vise en principe à surmonter les obstacles structurels existants en se concentrant sans relâche sur des objectifs fondamentaux et en s'attachant à les atteindre. C'est précisément l'idée sur laquelle reposent les comités de pilotage des missions proposés par Keir Starmer au début de son mandat. Les progrès limités enregistrés depuis lors ne font que souligner l'ampleur du défi structurel.

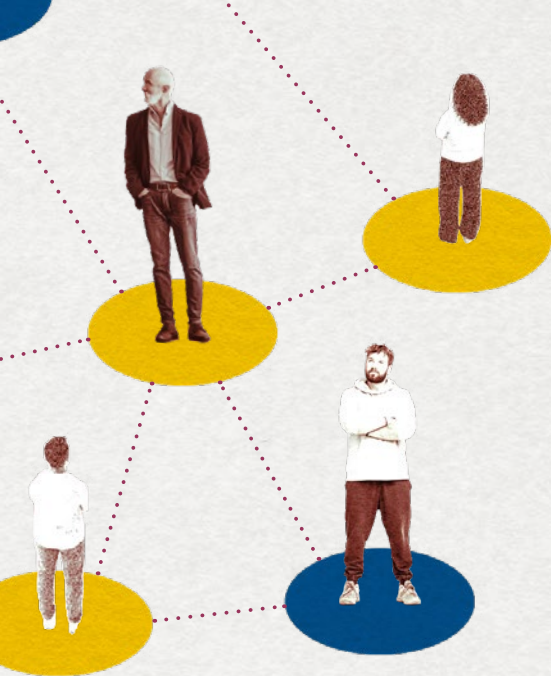
Les comités de pilotage des missions doivent être adaptés à leurs contextes nationaux respectifs et mis en place pour poursuivre les priorités politiques clés. Ils traversent les structures institutionnelles, brisent les cloisonnements, favorisent une prise de décision rapide et assurent le suivi des progrès. S'ils sont mis en place de manière adéquate, ces comités peuvent s'avérer extrêmement efficaces, car ils constituent l'une des rares mesures à court terme que les gouvernements peuvent mettre en œuvre pour obtenir des améliorations significatives. En revanche, s'ils sont mal conçus, il ne s'agira que de couches de procédures supplémentaires qui ne génèrent aucun résultat concret. Par conséquent, les comités de pilotage des missions nécessitent des structures de soutien temporaires afin de protéger le travail sur les objectifs stratégiques clés des pressions tactiques quotidiennes qui dominent généralement l'action gouvernementale. Autrement dit, à la fin d'un mandat gouvernemental, ce qui compte, c'est d'avoir réalisé des progrès significatifs sur les questions clés, et non les scandales politiques ou les sujets d'actualité qui ont empêché de le faire.

Une autre mesure efficace à court terme susceptible d'amé-



liorer la performance des pouvoirs publics consiste à diffuser plus efficacement les bonnes pratiques. Le cloisonnement et le repli sur soi de nombreuses institutions administratives entraînent également un cloisonnement des connaissances au sein des organisations et un blocage de leur transmission. Une meilleure diffusion des bonnes pratiques peut apporter des améliorations significatives, en particulier dans les pays fortement décentralisés. Cette diffusion nécessite avant tout que des entités externes – un institut dédié à la gouvernance par exemple – analysent systématiquement les pratiques politiques nationales et internationales et transforment les enseignements tirés en connaissances exploitables. Une action gouvernementale efficace nécessite un leadership politique. Ce leadership nécessite toutefois des apports que les organismes administratifs ne sont générale-





ment pas en mesure de fournir eux-mêmes. En réalité, même le leadership politique le plus ambitieux est souvent entravé par un manque d'informations exploitables. Cette situation doit changer.

À moyen et long terme, une réforme institutionnelle durable n'est possible que si les administrations elles-mêmes opèrent un changement culturel. Cela nécessite notamment de nouvelles pratiques de recrutement. Dans de nombreux pays, les carrières dans l'administration publique sont trop rigides faute d'échanges suffisants de personnel entre les secteurs public, privé et universitaire. À l'avenir, le parcours professionnel rigide de la fonction publique ne devrait plus être considéré comme la pierre angulaire immuable de la politique des ressources humaines dans l'administration.

De nombreuses données montrent que les organisations tirent profit de la diversité des profils et des expériences individuelles. Or, dans les administrations publiques, les agents accomplissent souvent toute leur carrière dans des parcours professionnels en grande partie préétablis, ce qui ne favorise pas toujours les bonnes motivations personnelles. Pour être davantage axées sur les résultats, les administrations doivent faire preuve de plus d'innovation et d'es-

prit d'entreprise, comme le souligne à juste titre Mariana Mazzucato. Ce changement culturel doit également se refléter dans les politiques de ressources humaines.

La réforme structurelle nécessite également l'introduction prudente de technologies modernes. Cela implique une utilisation plus efficace des outils numériques, en particulier de l'IA contrôlée de manière autonome. Dans le contexte étatique, l'aspect « contrôlée de manière autonome » est crucial : l'introduction d'outils numériques doit s'accompagner d'une souveraineté numérique, plutôt que d'une dépendance technologique, d'un verrouillage fournisseur ou d'une perte de contrôle sur les données critiques. L'utilisation de logiciels libres et open source pour garantir la souveraineté technologique sera essentielle dans cette transition.

Le déploiement de cette technologie se déroule en deux étapes. Dans un premier temps, l'IA viendra soutenir les flux de travail administratifs existants, axés sur les procédures. Cette mesure est nécessaire pour garantir la capacité opérationnelle globale de l'État, compte tenu du départ à la retraite imminent de la génération des baby-boomers. Selon une étude du cabinet de conseil PwC, le secteur public allemand à lui seul devra faire face à une pénurie d'au moins un million de travailleurs qualifiés d'ici 2030.

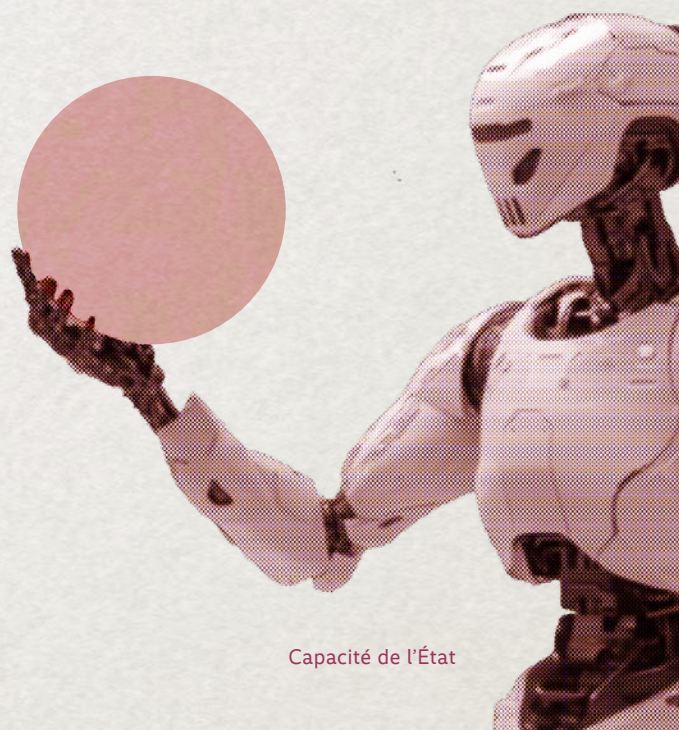
Dans un deuxième temps, l'IA, associée à une politique des ressources humaines réformée, doit servir de catalyseur à un changement culturel axé sur les résultats. L'une des principales caractéristiques de l'IA est sa capacité à évaluer de grandes quantités de données et à les rendre exploitables pour la prise de décision

stratégique. À moyen terme, cela permettra d'instaurer une nouvelle norme en matière d'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et d'administration axée sur les données, à condition de maîtriser la tendance à rechercher des données pour justifier des politiques plutôt que de fonder les politiques sur des données probantes. Ces deux étapes sont indispensables pour passer d'une orientation axée sur les procédures à une orientation axée sur résultats.

Dans ce contexte, il est crucial d'impliquer l'ensemble du personnel dans le processus. Le changement culturel ne peut aboutir que si les personnes sont motivées et outillées pour participer à la transformation. Une telle transformation ne fonctionne jamais si elle est imposée aux personnes.

Réorganiser les services en fonction des besoins des citoyens

En outre, la réorientation de la gouvernance axée sur les résultats exige de repenser en profondeur la manière dont les services publics sont conçus et dispensés. C'est là que le concept de « gouvernance à l'ère numérique » (DEG) tel que défini par Patrick Dunleavy et Helen Margetts prend tout son sens. La DEG marque une rupture



avec les approches fragmentées et axées sur les procédures qui caractérisent l'administration publique traditionnelle, ainsi qu'avec les approches de la Nouvelle gestion publique (NGP) des années 1990. Contrairement à ces approches, elle met l'accent sur trois principes fondamentaux : la réorganisation des services, une approche holistique fondée sur les besoins et une numérisation complète.

Cette réorganisation consiste à faire tomber les barrières artificielles entre les services et les départements gouvernementaux afin de créer des expériences fluides pour les citoyens, plutôt que de les contraindre à naviguer dans des labyrinthes bureaucratiques. Une approche holistique axée sur les besoins fait passer l'accent d'une commodité administrative pour les gouvernements aux besoins réels des citoyens, en organisant les services autour des événements de la vie et des parcours des citoyens plutôt qu'autour des portefeuilles administratifs et des cloisonnements. La conception des services publics numériques en amont ne doit pas être dictée par des structures obsolètes en aval.

Dans ce contexte, la numérisation ne se limite pas à la mise en ligne des procédures en place. Il s'agit de repenser en profondeur le fonctionnement de l'administration afin de tirer parti des possibilités offertes par le numérique. Ces principes permettent aux administrations de répondre véritablement aux besoins de leurs citoyens, plutôt que d'attendre de ces derniers qu'ils s'adaptent aux structures administratives existantes.

La mise en œuvre des principes de la DEG nécessite des portails administratifs et des plateformes numériques servant de points d'accès uniques, permettant aux citoyens d'interagir avec l'État sans avoir à comprendre son organisation interne. Cette approche répond directement au décalage susmentionné entre les expériences numériques que les gens vivent au quotidien et les interfaces souvent obsolètes de l'administration publique. Plus fondamentalement, elle représente un changement de philosophie : il ne s'agit plus de considérer les citoyens comme des sujets soumis à des procédures bureaucratiques, mais de les traiter comme des usagers dont les besoins doivent déterminer la manière dont les services sont conçus et fournis. Comme expliqué à la section « *capacité individuelle* », cela est

essentiel pour que l'État devienne une véritable force habilitante.

Une autre étape importante consiste à ouvrir les structures aux méthodes participatives. Ces procédures renforcent la confiance en l'État et favorisent la mise en place de solutions concrètes. La technologie peut également jouer un rôle significatif à cet égard grâce à la mise en œuvre de méthodes de participation numériques. Ces approches renforcent la transparence et la légitimité des décisions de l'État, réduisant ainsi la distance entre celui-ci et ses citoyens. Comme nous le verrons dans la section consacrée à la *capacité communautaire*, il est toutefois essentiel que la participation ne se limite pas à la seule participation numérique.

Comme le soutient Jan Zielonka, de nouveaux modèles de prestation conjointe de services avec des Organisations Non Gouvernementales (ONG) peuvent renforcer davantage la *capacité de l'État* à répondre aux besoins des citoyens tout en renforçant le capital social et la confiance. Le concept de *capacité de l'État* est ainsi directement lié à celui de *capacité communautaire*. L'argument de Zielonka repose sur l'idée que l'État n'a pas besoin d'être le seul presta-



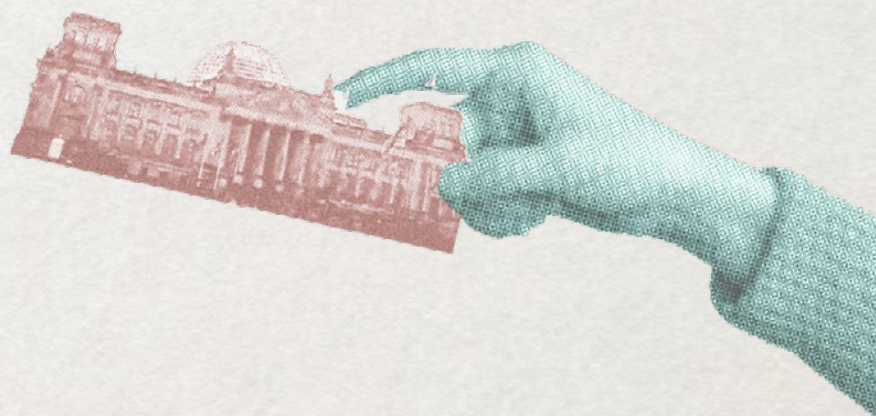
taire de services publics pour rester le garant des biens publics. Les ONG et les organisations de la société civile disposent souvent de connaissances locales, d'une flexibilité et d'une confiance de la communauté qui font défaut aux bureaucraties étatiques traditionnelles. En concluant de véritables partenariats de prestation conjointe avec ces organisations plutôt que d'externaliser ou de sous-traiter simplement les services, les gouvernements peuvent tirer parti de ces atouts tout en maintenant la responsabilité démocratique et l'orientation stratégique.

Le potentiel de la prestation conjointe va bien au-delà de simples gains d'efficacité. Lorsqu'elle est mise en œuvre efficacement, elle peut renforcer la participation démocratique en permettant aux citoyens et aux communautés de s'impliquer directement dans la conception et la prestation des services. Elle peut également favoriser l'innovation en laissant s'épanouir des approches multiples plutôt que d'imposer un modèle unique et uniforme. Cette approche présente également l'avantage de permettre de tirer parti des meilleures pratiques. De plus, la prestation conjointe peut renforcer la résilience en créant des réseaux de prestation diversifiés, plutôt que de s'appuyer uniquement sur les capacités de l'État.

Ainsi, comme indiqué plus haut, les réformes des structures institutionnelles, des politiques de ressources humaines, des technologies et de la prestation de services doivent être imbriquées et mises en œuvre de manière itérative afin de moderniser les systèmes et pratiques obsolètes. Il est essentiel de se concentrer sur une prestation axée sur les résultats, parfois aussi appelée « politique du résultat » dans les débats actuels, et constitue une correction nécessaire à des décennies de gouvernance centrée sur les procédures. Sans la capacité de produire des résultats concrets de manière efficace et à grande échelle, l'État ne sera pas en mesure de relever les défis de notre époque.

Cependant, l'orientation vers les résultats ne signifie pas l'élimination de toute friction. La *capacité de l'État* telle qu'on l'entend ici ne renvoie pas seulement à un État qui agit efficacement, mais aussi à un État qui agit démocratiquement. L'existence d'États hautement performants mais non démocratiques démontre que la compétence administrative ne suffit pas à elle seule à satisfaire les aspirations progressistes. Pour les progressistes, le type de capacité qui importe est celui qui s'inscrit dans la démocratie et la responsabilité publique. Cette distinction est importante car la légitimité démocratique elle-même génère des frictions en imposant des contraintes à la conception et à la mise en œuvre des politiques, ce qui peut ralentir la prestation et compliquer l'exécution. Par conséquent, ce type de friction n'est pas un défaut mais une caractéristique clé de la gouvernance démocratique.

Cependant, la *capacité de l'État* ne représente qu'une seule dimension d'une conception progressiste renouvelée de l'État. Elle doit être complétée par deux autres dimensions tout aussi importantes : la *capacité individuelle* et la *capacité communautaire*.



[illegible]

Alors que la *capacité de l'État* met l'accent sur l'aspect administratif du modèle de l'État capable, la « capacité individuelle » recentre l'attention sur la dimension humaine de l'État, dépassant ainsi la conception des citoyens comme simples bénéficiaires

passifs des services publics. Elle redéfinit la relation entre l'État et l'individu, qui est ensuite élargie pour englober une nouvelle conception de la relation entre l'État et les communautés de citoyens dans la dernière dimension, celle de la *capacité communautaire*.

La *capacité individuelle* envisage les citoyens comme des agents actifs plutôt que

comme des acteurs transactionnels, qui ont besoin de formes spécifiques de soutien pour naviguer dans un monde de plus en plus complexe et réaliser leur potentiel personnel au sein d'une société prospère fondée sur l'esprit communautaire et la réciprocité sociale. Dans ce contexte, la *capacité individuelle* s'appuie sur la promesse historique d'émancipation de la social-démocratie : le droit et l'ambition de mener une vie où l'on peut décider soi-même de son destin. Elle soutient que l'État ne doit pas être conçu ni comme un gestionnaire paternaliste des vies, ni comme un prestataire passif de services rudimentaires. L'État doit plutôt être un facilitateur actif d'une véritable liberté individuelle, ancré dans des institutions collectives fondées sur la solidarité.

Par conséquent, nous devons nous écarter d'une vision transactionnelle de la relation entre le citoyen et l'État pour adopter plutôt une conception relationnelle. La *capacité individuelle* offre une base solide sur laquelle les individus peuvent construire une vie épanouie. Cependant, cette relation

n'est pas à sens unique. Elle implique une réciprocité : grâce à la *capacité communautaire* et à la gouvernance participative, les citoyens sont appelés à jouer un rôle actif dans la sphère publique. Ils ne sont pas seulement les bénéficiaires des services publics ; ils sont des participants actifs au sein de l'État.

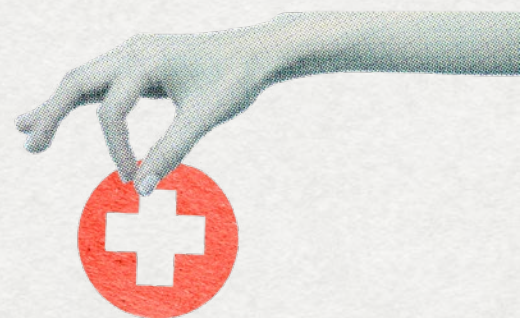
La mise en place d'une plateforme de *capacité individuelle* nécessite d'associer les concepts philosophiques de liberté et de capacité à l'économie politique de l'État-providence contemporain. Cela englobe la distinction opérée par Isaiah Berlin entre liberté négative et liberté positive mais aussi l'approche par les capacités d'Amartya Sen et Martha Nussbaum, et finalement l'architecture institutionnelle de l'État d'investissement social, telle que décrite par Anton Hemerijck. La *capacité individuelle* repose sur l'idée que l'État doit permettre l'émancipation personnelle tout au long de la vie d'un citoyen.

Les fondements de la liberté

Afin de définir un concept de *capacité individuelle* adapté à la gouvernance étatique, il faut d'abord résoudre le dilemme entre la protection de l'individu face à l'État et l'autonomisation de l'individu par le biais de l'État. Ce dilemme s'explique le mieux à travers la célèbre distinction établie par Isaiah Berlin entre la liberté négative (« liberté de ne pas être soumis à ») et la liberté positive (« liberté de faire »). La liberté négative se définit comme l'absence d'obstacles ou de contrainte. Ce concept sous-tend la vision libérale classique de l'État gendarme dans laquelle le rôle premier du gouvernement est d'assurer la non-ingérence. En revanche, la liberté positive reflète la possibilité d'être maître de sa propre vie ; c'est-à-dire

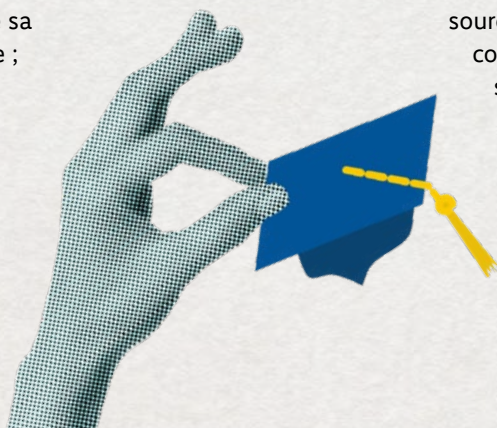
d'exercer son autodétermination et de réaliser ses aspirations et son potentiel, sans que l'État ne sombre dans le paternalisme ou la tyrannie en prétendant savoir ce que ses citoyens devraient vouloir ou rechercher. Faciliter, ce n'est pas prescrire.

La *capacité individuelle* concrétise une vision de la liberté positive en mettant en place un programme qui permet aux citoyens de mener une vie épanouie et émancipée. Cette approche part du principe que la véritable liberté positive nécessite la présence de conditions favorables telles que la santé, l'éducation, la sécurité matérielle et le capital social. Plutôt que d'imposer une vision unique d'une « bonne vie », l'État devrait offrir un programme solide permettant à des individus divers de construire et de poursuivre leurs propres visions.



L'approche par les capacités, mise au point par Amartya Sen et Martha Nussbaum, fournit un fondement théorique au fonctionnement général de cette fonction habilitante. Cette approche diffère de l'économie du bien-être classique, qui mesure traditionnellement le bien-être à l'aide d'indicateurs matériels tels que le revenu ou d'autres formes de services publics.

Amartya Sen a fait valoir que les ressources ne sont que des moyens pour atteindre une fin, et non des fins en soi. L'égalité des ressources peut néanmoins conduire à une inégalité significative des capacités, car les individus diffèrent dans leur capacité à convertir les ressources en bien-être.



Par conséquent, l'État devrait se concentrer sur les capacités en tant que libertés réelles, plutôt que de se limiter à la (re)distribution des revenus et des biens, même si cette dernière reste indispensable.

Dans le prolongement des travaux de Sen, Martha Nussbaum a établi un socle normatif minimal pour ce cadre en soutenant que certaines capacités humaines sont si fondamentales pour la dignité humaine qu'elles doivent être garanties par l'État. La liste qu'elle dresse de ces capacités fournit donc une base normative sur laquelle la «*capacité individuelle*» peut s'appuyer.

Les capacités et l'État d'investissement social

Pour être réalisés, les idéaux philosophiques nécessitent des outils politiques et économiques. Cela soulève la question cruciale de savoir comment un État peut efficacement mettre en place un cadre favorisant la *capacité individuelle*. La réponse réside dans l'évolution de l'État-providence, qui transcende à la fois les traditions beveridgienne et bismarckienne.

La distinction entre le système beveridgien et les modèles continentaux bismarckiens repose sur la question de savoir si l'objectif premier de l'État est l'autonomisation universelle ou l'assurance liée aux revenus. Les systèmes continentaux ont été conçus comme des assurances professionnelles, offrant des prestations liées aux revenus qui étaient directement liées aux cotisations sociales des tra-

vailleurs. L'objectif était de garantir le maintien de leur niveau de vie. En revanche, le rapport Beveridge original proposait un système radical et universel financé principalement par la fiscalité générale. L'objectif était d'établir un minimum vital forfaitaire pour tous les citoyens.

Au cours des dernières décennies, les débats sur l'État-providence se sont orientés vers le concept d'État d'investissement social, qui privilégie la «*préparation*» plutôt que la «*réparation*» et est donc étroitement lié à l'approche par les capacités. Ce glissement représente plus qu'un simple changement d'orientation politique. Les États-providence beveridgiens et bismarckiens ont tous deux été conçus principalement autour de la vie active et de la retraite des adultes, reflétant un modèle qui prenait pour norme le soutien de famille masculin.

Cette approche restreinte est devenue intenable à mesure que les structures familiales, les rôles de genre et les marchés du travail ont connu une transformation à partir des années 1980. En réponse à ces profonds changements démographiques et sociaux, l'État d'investissement social inscrit la protection sociale dans l'ensemble du parcours de vie, de la petite enfance à la vieillesse. Ce faisant, il ouvre également la voie à une véritable égalité de genre. Des politiques telles que l'éducation et l'accueil universels de la petite enfance ne se contentent pas d'investir dans les capacités des enfants ; elles permettent également une plus grande participation des



femmes au marché du travail et contribuent à abolir les désavantages structurels inhérents au modèle traditionnel de l'homme soutien de famille, qui étaient intégrés dans l'architecture même de l'État-providence.

En termes d'efficacité, l'investissement social surpasse les autres approches, ce qui en fait le choix le plus judicieux sur le plan économique. L'objectif principal de la politique sociale devrait être de maximiser les chances de réussite de chacun. Les gains en matière d'emploi et de productivité résultant de réformes d'investissement social tenant compte du parcours de vie sont essentiels pour la prospérité future et le bien-être social des économies de la connaissance vieillissantes.

Anton Hemerijck a conceptualisé cette approche en termes de triptyque de fonctions politiques : stocks, flux et amortisseurs. Les stocks (capital humain) désignent les politiques qui investissent dans la qualité des capacités, telles que l'éducation de la petite enfance, l'apprentissage tout au long de la vie et une bonne santé. Les flux (transitions au cours de la vie) comprennent les politiques qui facilitent les transitions entre les différentes étapes de la vie, comme le passage de l'école au monde du travail, du travail à la prise en charge d'autrui, et d'un emploi à un autre. Les amortisseurs (protection sociale) fournissent des filets de sécurité de revenus adéquats et une sécurité sociale.



Il est important de noter qu'il n'y a pas de compensation inhérente entre ces trois fonctions. Bien que le discours d'un État actif mette souvent l'accent sur les stocks et les flux, la *capacité individuelle* souligne également l'importance des amortisseurs. Dans les années 1990 et 2000, la pensée progressiste avait une tendance erronée à considérer les amortisseurs comme passifs ou improductifs. Cela contredit l'approche par les capacités, car cela suppose qu'une contrainte économique est nécessaire pour motiver les personnes à cesser de percevoir des prestations. Si l'abus du système de prestations doit toujours être prévenu et sanctionné, il n'est pas nécessaire de recourir à une métaphore telle que « tremplin social » plutôt que « filet de sécurité » si l'on considère qu'il est dans la nature humaine d'aspirer à mener une vie autodéterminée. Des filets de sécurité adéquats sont une condition préalable à l'autonomie individuelle et doivent être envisagés comme tels.

Sans une protection raisonnable en termes de revenus, les individus ne peuvent pas prendre les risques souvent nécessaires pour investir dans leur propre avenir. Ainsi, ils ne peuvent pas quitter un emploi peu satisfaisant pour se reconvertir vers un meilleur poste si les risques associés sont trop élevés. La pauvreté et la précarité accaparent les capacités cognitives. Un citoyen soumis à la pression d'un éventuel déclin social ne peut pas s'engager dans une planification à long terme ni dans une citoyenneté active.

Par conséquent, le modèle d'investissement social ne doit pas être exploité comme un outil néolibéral pour contraindre les individus à accepter des emplois de mauvaise qualité. Il devrait plutôt s'agir d'un projet émancipateur qui permette aux individus de prendre des risques grâce à une sécurité collective. L'État-providence est une institution collective qui absorbe les principaux risques de la vie, libérant ainsi les individus pour qu'ils puissent se concentrer sur leurs choix de vie. Dans cette perspective, un État-providence généreux doté des

incitations adéquates n'est pas un hamac qui incite à la paresse ; il s'agit plutôt d'un programme permettant aux gens de rebondir et d'aller plus loin. Ces filets de sécurité garantissent que, lorsque les citoyens rencontrent des difficultés, ils ne sont pas laissés pour compte mais soutenus par un système qui les aide à reconstruire leurs capacités.

Déconstruire les barrières : genre et préférences adaptatives

Pour exploiter pleinement le potentiel de la *capacité individuelle*, nous devons accepter le fait que l'État n'a jamais été neutre. Les modèles traditionnels d'État-providence ont montré que les institutions étatiques n'ont pas seulement reflété, mais aussi activement reproduit les rapports de pouvoir entre les genres à travers les lois, les politiques et les pratiques administratives. Par conséquent, un État capable pour tous ne peut s'appuyer sur un universalisme purement théorique qui traite tous les citoyens comme s'ils partaient du même point de départ. Il doit au contraire reconnaître que les réalités de la vie sont profondément inégales et concentrer ses efforts en conséquence. Le genre s'entrecroise avec la classe sociale, l'histoire migratoire et d'autres facteurs pour créer des conditions de départ spécifiques qui déterminent l'accès d'un individu à la sécurité économique, à la participation politique et à l'autonomie personnelle. Par conséquent, l'État doit associer des principes universalistes à des interventions ciblées afin d'uniformiser activement les règles du jeu. L'égalité des chances est une aspiration, pas une réalité, et elle ne se réalisera pas automatiquement.

L'un des principaux obstacles structurels à la capacité individuelle réside dans la répartition inégale du travail du care.

À l'heure actuelle, l'« économie du care », euphémisme désignant le travail domestique non rémunéré et les soins professionnels souvent mal payés, repose de manière écrasante sur les épaules des femmes. Ce déséquilibre systémique restreint considérablement la souveraineté sur son propre temps, ressource fondamentale nécessaire à l'exercice de la liberté. Sans contrôle sur son temps, la liberté positive reste en grande partie un concept théorique. Par conséquent, des services publics respectueux de l'égalité de genre doivent aller au-delà des transferts standard. Ils doivent fournir une infrastructure du care solide comprenant des services de garde d'enfants, de soins infirmiers et de mobilité de haute qualité, comme le prévoit l'approche d'investissement social. La réorganisation du care n'est pas seulement une question relevant du marché du travail ; c'est aussi une condition préalable à la *capacité individuelle*, créant les espaces propices nécessaires pour que les individus puissent exercer leur autodétermination, indépendamment des rôles de genre traditionnels.

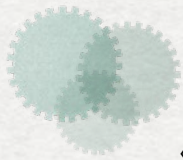
L'État doit en outre mettre en place les filets de sécurité psychologiques et physiques nécessaires pour que les individus puissent exercer leur capacité d'agir. Le concept de « préférences adaptatives » nous alerte sur le fait que les personnes ajustent souvent leurs désirs pour les adapter à leurs circonstances limitées. Ainsi, des femmes peuvent ne pas « choisir » des fonctions de direction si



elles ont intériorisé l'idée que celles-ci ne constituent pas de véritables options. La véritable *capacité individuelle* doit donc bouleverser ces préférences adaptatives en modifiant les structures qui les façonnent.

Bureaucratie contre capacité

Nous devons enfin aborder un paradoxe lié à la *capacité de l'État*, qui n'est toutefois pas entièrement pris en compte par celle-ci. L'État a souvent tendance à fournir des services par des mécanismes finissant par anéantir les capacités là où elles seraient le plus nécessaires.



Dans l'administration traditionnelle de l'État administratif telle que décrite à la section «*capacité de l'État*», les citoyens sont considérés comme des dossiers à traiter. L'accès aux services publics est souvent entravé par des formulaires complexes, des règles de conformité strictes et des sanctions punitives. Cela crée une charge administrative qui pèse de manière disproportionnée sur les plus vulnérables. Les personnes qui sollicitent de l'aide en raison de leur précarité ne devraient pas avoir à affronter les méandres d'exigences bureaucratiques qui les traitent avec suspicion.

La *capacité individuelle* nécessite donc également une transformation du mode d'interaction entre les citoyens et l'État. Dans un nouveau modèle relationnel, le fonctionnaire au contact du public n'est pas là pour contrôler le respect des règles, mais pour favoriser l'autonomisation. Les services sont conçus en fonction du parcours de vie des citoyens, s'intégrant dans un système de soutien homogène. Tel que décrit dans les principes de *capacité de l'État* de la DEG, les outils numériques devraient faciliter un accès centré sur le citoyen et automatiser les procédures bureaucratiques fastidieuses, libérant ainsi les professionnels pour qu'ils puissent se consacrer en priorité à l'écoute, au mentorat et à la résolution de problèmes. Il s'agit là de la dimension

personnelle du rôle facilitateur de l'État, qui doit également se refléter dans les stratégies de recrutement adaptées du secteur public, afin que le modèle relationnel devienne une culture organisationnelle vécue.

L'ambition ultime de la capacité individuelle est de redéfinir la relation entre les citoyens et l'État.

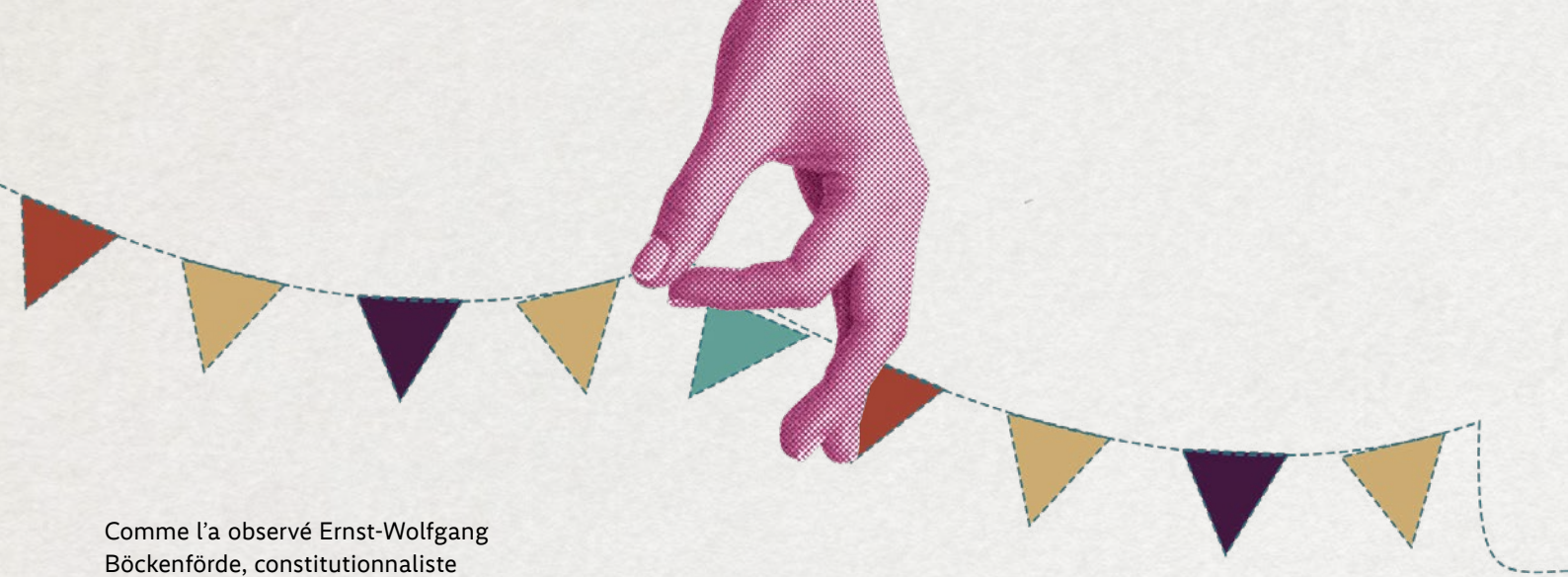
Cela implique non seulement une nouvelle conception de l'État en tant qu'État investi dans le domaine social et une réforme de la manière dont l'État interagit avec les citoyens, mais nécessite également un changement dans l'attitude des citoyens à l'égard de l'État. Nous devons nous éloigner du modèle transactionnel dans lequel les citoyens se demandent «Que peut faire l'État pour moi ?» pour évoluer vers un modèle de citoyenneté participative tel que décrit ci-dessus.

La *capacité de l'État* offre la structure et les moyens nécessaires à la mise en œuvre. La *capacité individuelle* garantit que chaque personne dispose d'une base adéquate lui permettant de façonner son propre destin. Cela implique toutefois de comprendre que la citoyenneté exige également une participation active à la vie démocratique de l'État. Cela conduit à la *capacité communautaire*, qui constitue le troisième pilier essentiel de l'État capable et qui est indispensable à la stabilité d'un modèle d'État durable et progressiste.



Capacité communautaire





Comme l'a observé Ernst-Wolfgang Böckenförde, constitutionnaliste allemand, l'État libéral et laïc repose sur des principes qu'il ne peut garantir lui-même. Il soutient que l'État constitutionnel démocratique dépend de la vertu civique, du sens des responsabilités, de la solidarité et des valeurs morales ; or, il ne peut imposer ces qualités sans mettre en péril la liberté. Cette critique fait écho aux préoccupations d'Isaiah Berlin. Ainsi, pour fonctionner de manière stable et libérale, il reste dépendant de forces contraignantes antérieures à l'État qui génèrent ces vertus civiques.

Depuis 1967, date à laquelle Böckenförde a formulé cette observation, notre compréhension de ces prémisses a évolué. Si l'État ne peut toujours pas garantir ses propres principes, il peut toutefois créer délibérément les conditions sociétales dans lesquelles un sens des responsabilités, la solidarité et les valeurs morales peuvent émerger naturellement et devenir une réalité.

Dans ce contexte, la *capacité communautaire* désigne la capacité collective des personnes vivant dans des espaces sociaux et géographiques communs à favoriser un sentiment d'appartenance, de solidarité et de participation significative à la vie démocratique, soutenant ainsi l'État démocratique lui-même. Ce concept repose sur une vision humaniste et axée sur les relations, qui considère les êtres humains comme des acteurs socialement ancrés dont le bien-être et la capacité d'agir découlent de leurs interactions et des institutions qui structurent la vie publique.

Issu d'une riche tradition interdisciplinaire en théorie politique, sociologie, économie institutionnelle et innovation démocratique, ce concept s'étend même jusqu'aux neurosciences. Il associe les principes démocratiques des relations sociales et de la pratique démocratique à l'infrastructure sociale, à l'autonomie et aux procédures participatives.

Relations sociales et pratique démocratique

La *capacité communautaire* repose sur une conception normative de l'être humain en tant qu'être fondamentalement relationnel. Loin d'être des acteurs isolés et égoïstes, les êtres humains sont des individus socialement ancrés qui développent leur capacité d'agir, leur identité et leur dignité à travers l'interaction avec les autres et la participation à des institutions communes. Cette vision s'oppose délibérément aux modèles individualistes, et soutient une conception intégrée de la démocratie à la fois comme système politique et comme pratique sociale vécue. La démocratie est un mode de vie et ne doit pas être réduite aux seules organisations et procédures.

La théorie de l'agir communicationnel et de la démocratie délibérative de Jürgen Habermas offre une description exhaustive de ce fondement relationnel. Selon Habermas, la légitimité des systèmes démocratiques ne repose pas uniquement sur les élections ou la conception institutionnelle ; elle dépend davantage de la capacité permanente des citoyens

à s'engager dans un dialogue rationnel et critique au sein d'espaces publics. Pour Habermas, ce type d'interaction communicationnelle n'est pas seulement souhaitable, elle constitue aussi une condition préalable à la légitimité démocratique. Pour que les résultats des processus démocratiques soient légitimes sur le plan normatif, les citoyens doivent pouvoir délibérer librement et sur un pied d'égalité, sans domination ni coercition.

Cet idéal de rationalité communicationnelle implique que la légitimité découle d'un processus dans lequel les personnes concernées peuvent participer à la prise de décision par le biais d'un discours guidé par la raison. Cependant, Habermas considère l'agir communicationnel non seulement comme une source de légitimité, mais aussi comme un mécanisme d'intégration sociale. Des normes communes et une compréhension mutuelle émergent grâce à des interactions horizontales et dialogiques au sein de la sphère publique, qui trouvent leur ancrage dans la société civile, les médias et le bénévolat.

Sans ces fondements relationnels et discursifs, les démocraties risquent de se vider de leur substance : intactes sur le plan procédural, mais déconnectées sur le fond des réalités vécues par les citoyens. Cela peut conduire à l'aliénation et au désengagement, entraînant une érosion de la légitimité, soit précisément les déficits démocratiques que la *capacité communautaire* cherche à combler.

Alors qu'Habermas développe les dimensions rationnelles et normatives de la démocratie délibérative, Richard Sennett et Michael Sandel apportent des éclairages éthiques et pratiques essentiels. Sennett a analysé les compétences émotionnelles et corporelles nécessaires à la vie démocratique. Tandis qu'Habermas se concentre sur le discours, Sennett met l'accent sur les dimensions affectives et interpersonnelles de la coopération – ce qu'il appelle « l'art » de l'être ensemble. La confiance, l'empathie, l'écoute active, la patience et la capacité à gérer l'ambivalence ne sont pas seulement des vertus sociales mais des compétences politiques qui doivent s'acquérir par expérience.

Selon Sennett, ces compétences se développent à travers un engagement continu et souvent difficile face à la différence, qu'elle soit ethnique, sociale, générationnelle ou idéologique. Or, les sociétés modernes minent ces compétences par l'accélération de la vie quotidienne, la recherche incessante de l'efficacité et

la segmentation croissante. Les espaces publics sont en déclin, le travail devient plus isolé et les filtres numériques renforcent l'homogénéité. La perte des rituels partagés et des rencontres informelles dans ce contexte affaiblit non seulement la compréhension mutuelle, mais aussi les fondements de la démocratie et l'État démocratique lui-même.

La *capacité communautaire* vise donc à préserver ou à restaurer la compétence démocratique au quotidien, ces processus lents et silencieux par lesquels des étrangers deviennent des concitoyens, et où la notion de « citoyenneté active » prend tout son sens. Investir dans la communauté revient donc à promouvoir la participation et la cohésion sociale, ainsi qu'à reconstruire les fondements émotionnels de la vie collective au sein de sociétés complexes et diversifiées.

Michael Sandel propose une critique supplémentaire du libéralisme et établit une base normative solide de la

capacité communautaire. Il critique l'idéal libéral du « moi libre de toute contrainte », idée selon laquelle les individus sont des décideurs autonomes dont l'identité existe indépendamment de l'histoire, de la communauté ou des liens moraux. Sandel soutient que cette abstraction compromet les conditions nécessaires à une solidarité démocratique. Une démocratie fondée sur la neutralité formelle et la logique du marché ne peut générer ni obligations partagées, ni vertus civiques, ni liens communautaires. Selon Sandel, la démocratie exige plus que de simples procédures ; elle exige également une conception du bien commun ancrée dans la communauté et la responsabilité morale.

Son concept du « soi enraciné » souligne que les individus sont façonnés par leurs rôles sociaux, leurs liens affectifs et leurs obligations. Loin d'être des contraintes, ceux-ci constituent des sources de sens. Cette conception de la politique reconnaît l'importance de cultiver les relations, élément essentiel au maintien de la vie démocratique et donc de l'État démocratique. Dans cette perspective, la *capacité communautaire* devient un lieu d'éducation morale où les individus développent un sens des responsabilités les uns envers les autres, réfléchissent à ce qu'est une « bonne vie » et contribuent au bien commun.



Cependant, le bien commun n'est pas un concept figé ou prédéterminé. De plus, il est continuellement façonné par les pratiques démocratiques. Le politologue germano-américain Ernst Fraenkel a proposé un cadre utile pour ce bien commun construit démocratiquement, fondé sur une distinction entre un consensus de base (*Grundkonsens*) et la concurrence démocratique. Dans ce modèle, des intérêts et des valeurs concurrents se disputent l'approbation démocratique sur la base d'un socle commun. La polarisation démocratique est positive tant que le consensus de base reste intact. En s'attaquant à ce consensus fondamental, les populistes d'aujourd'hui sapent la démocratie et la légitimité de l'État, ébranlant ainsi les fondements mêmes de l'État démocratique. La *capacité communautaire* combat ce phénomène en renforçant les processus démocratiques nécessaires pour consolider le consensus de base et encourager un débat constructif, basé sur des valeurs, autour du concept de bien commun.

Les interactions sociales et la pratique démocratique au quotidien favorisent la familiarité, la reconnaissance et la coopération dans la vie de tous les jours. L'ouverture d'esprit permet également de remettre en cause les schémas cognitifs à l'origine de la rigidité idéologique et de la propension à l'extrémisme, en renforçant l'empathie, la tolérance face à l'ambiguïté et le jugement social. Ceux qui s'engagent dans de telles pratiques surmontent les

schémas psychologiques et neurologiques de l'extrémisme identifiés par le neuroscientifique Leor Zmigrod. La souplesse cognitive, l'autorégulation émotionnelle et la capacité à adopter le point de vue de l'autre, autant de compétences renforcées par la diversité sociale et l'interaction ouverte, contre-carrent directement les fondements psychologiques et neurologiques de l'étroitesse d'esprit idéologique. À cet égard, la *capacité communautaire* renforce la résilience cognitive personnelle des citoyens, les rendant plus résistants à la radicalisation politique.

Au vu de l'argumentation qui précède, il apparaît clairement que la démocratie ne se limite pas à un simple ensemble de règles, d'institutions, d'administrations et de rituels procéduraux. Il s'agit plutôt d'un mode de vie social et moral, qui repose sur la qualité de nos relations et notre engagement mutuel. Dans ce cadre, la *capacité communautaire* est la condition relationnelle et culturelle indispensable au bon fonctionnement d'un État démocratique. Cette capacité s'exerce de trois manières : d'abord en favorisant la délibération communautaire et rationnelle ; ensuite en encourageant les pratiques démocratiques dans la vie quotidienne ; enfin en renforçant la résilience personnelle face à la radicalisation et au dogmatisme idéologique.

Infrastructure sociale, capacité d'agir et participation

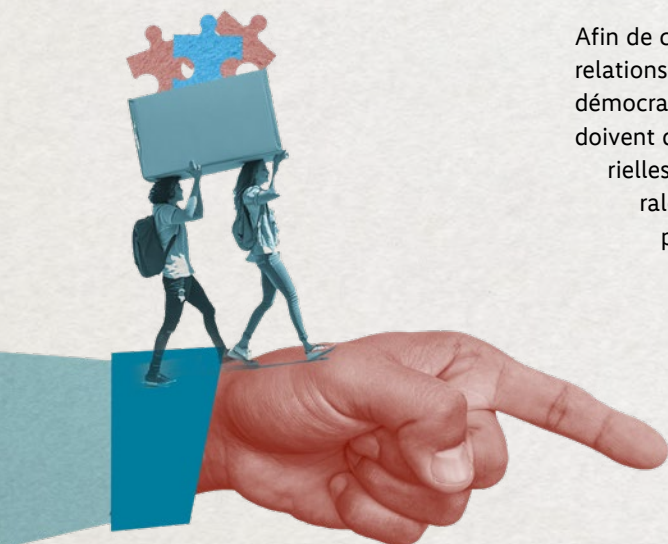
Afin de concrétiser cette vision des relations sociales et de la pratique démocratique, les communautés doivent disposer de conditions matérielles, institutionnelles et procédurales qui facilitent l'entraide et la participation démocratique.

La *capacité communautaire* se concrétise non seulement à travers les valeurs, la communauté et les pratiques quotidiennes, mais aussi à travers l'infrastructure, la capacité d'agir collective, la confiance civique et la conception participative.

Le modèle de délibération rationnelle de Jürgen Habermas, par exemple, postule des conditions matérielles et institutionnelles telles que des espaces publics accessibles, des médias pluralistes, des droits civiques et une éducation politique. En ce sens, le développement de la *capacité communautaire* par le biais des infrastructures sociales, de la capacité d'agir et de la participation n'est pas seulement compatible avec une démocratie qui fonctionne, il est également essentiel à sa survie et à son renouveau. C'est précisément en vertu de ce lien que l'encouragement de la *capacité communautaire* doit devenir une tâche centrale de l'État démocratique.

Comme le montre Eric Klinenberg dans ses recherches sur les infrastructures sociales, les communautés prospères et résilientes reposent sur des ressources physiques telles que les bibliothèques, les parcs, les centres communautaires et les écoles publiques, qui facilitent les interactions sociales et le développement du capital social. Ces lieux favorisent les rencontres personnelles, le sentiment d'appartenance et la responsabilité partagée. S'ils sont négligés, le tissu social se délite ; s'ils sont renforcés, ces lieux deviennent les piliers de la démocratie.

Il est important de souligner que Klinenberg se réfère à des infrastructures analogiques et physiques. Comme nous le verrons plus en détail ci-après, les outils numériques



peuvent compléter la vie civique, mais ils ne peuvent se substituer au riche contexte relationnel des rencontres en personne. Les travaux de Klinenberg démontrent que les investissements dans les infrastructures sociales constituent en réalité aussi des investissements dans la substance et la résilience démocratiques. Dans le cadre de *l'État capable*, le type d'infrastructure sociale décrit ici peut remplir une double fonction. Si elles sont bien conçues, les infrastructures sociales peuvent renforcer les communautés et faire partie intégrante du mécanisme de mise en œuvre physique des *capacités individuelles*, c'est-à-dire simultanément le care, la formation ou le soutien social. Investir dans une seule infrastructure peut ainsi permettre de développer ces deux types de capacités.

Dans le prolongement de cette réflexion, les recherches d'Elinor Ostrom sur la gestion des ressources communes (CPR) démontrent que, lorsqu'on leur confie la responsabilité et la structure institutionnelle appropriée, les communautés sont capables de gérer efficacement les biens publics. Ses principes, tels que l'élaboration participative des règles, le contrôle local et les institutions imbriquées, montrent que l'action collective peut être mise en œuvre grâce à une conception et un soutien minutieux. Par conséquent, la *capacité communautaire* englobe non seulement les liens sociaux, mais aussi la capacité d'agir ensemble, de prendre des décisions conjointes et de gérer les ressources partagées de manière durable. Cela va au-delà de la prestation conjointe de services publics, telle que décrite dans la *capacité de l'État*, et établit un lien entre l'autonomisation des communautés, l'efficacité institutionnelle et la capacité d'agir de manière significative, d'une part, et la qualité de vie locale, d'autre part. La participation et l'autonomie n'ont aucun sens s'il n'y a rien d'utile à accomplir.

Dans son ouvrage précurseur sur les liens entre gouvernance efficace et cohésion sociale, Robert Putnam sou-

ligne l'importance des réseaux d'associations civiques et d'une véritable culture de l'engagement civique. Son concept de capital social, qui repose sur les réseaux, les normes de réciprocité et la confiance mutuelle, explique pourquoi certaines communautés interagissent de manière productive avec les institutions, tandis que d'autres s'en éloignent. En prenant l'Italie et les États-Unis comme exemples, Putnam montre que la vie civique repose sur une coopération mise en pratique à travers les associations, les rituels et les expériences partagées. C'est cela qui génère la confiance mutuelle.



Sans la confiance des citoyens dans les institutions, les communautés se désagrègent et les instruments participatifs restent inefficaces. À l'inverse, lorsqu'elle est présente, même une réforme institutionnelle mineure peut avoir un impact significatif. Cette dimension de confiance horizontale et de légitimité verticale est essentielle pour traduire la *capacité communautaire* en structures démocratiques viables. Les travaux de Putnam démontrent également comment les relations sociales et la pratique démocratique au quotidien renforcent l'efficacité de la gouvernance, établissant ainsi un lien direct entre la *capacité communautaire* et la *capacité de l'État*.



Pour que la *capacité communautaire* évolue vers une forme de co-gouvernance, en particulier au niveau local, les citoyens doivent disposer d'opportunités de participation institutionnalisées et significatives qui dépassent la gouvernance conjointe des biens publics, comme l'explique Ostrom. C'est là que la démocratie participative s'inscrit dans la mise en œuvre procédurale de la *capacité communautaire*. Des formats bien conçus, tels que les cellules de planification, les assemblées citoyennes et les trilogues, démontrent que les citoyens peuvent aborder des questions complexes de manière équitable et avec clairvoyance. Ces procédures intègrent le raisonnement public et l'expérience personnelle dans la politique, comblant ainsi le fossé entre l'expertise de l'État et l'expérience quotidienne.

Les innovations numériques ouvrent également la voie à des méthodes transformatrices, jusqu'alors inimaginables, pour développer la démocratie participative. Taïwan est un exemple particulièrement avancé de cette évolution : Audrey Tang, première ministre du Numérique du pays, a été la pionnière de plateformes numériques qui ont profondément remodelé la manière dont les citoyens s'impliquent



dans la gouvernance. La plateforme vTaiwan, développée en collaboration avec des hackers civiques, et Pol.is, un outil de recherche de consensus, constituent des approches intéressantes pour faciliter la délibération publique sur des questions nationales controversées.

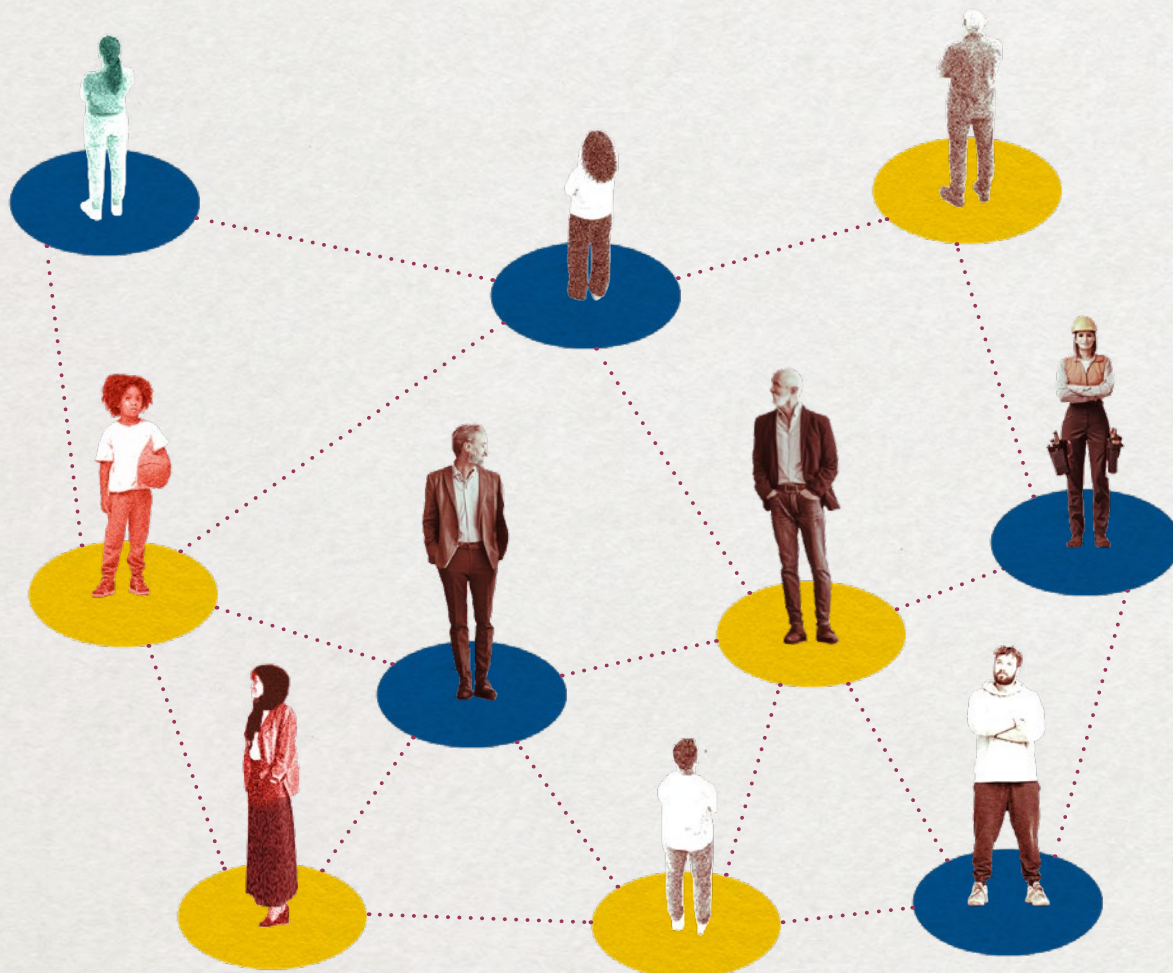
Ces plateformes fonctionnent selon un principe que Tang décrit comme une démocratie faisant office de « technologie sociale ». Elles combinent l'ampleur de la participation de masse avec la profondeur substantielle de l'engagement, permettant à des milliers de citoyens de contribuer de manière significative aux discussions politiques. Ces outils se distinguent par leur capacité à rendre le consensus visible grâce à la visualisation des données et au regroupement algorithmique des opinions. Cela permet d'iden-

tifier les points d'accord, même au milieu de points de vue divergents. Mais surtout, les informations générées par ces plateformes alimentent directement les processus de décision politique, comblant ainsi le fossé entre la contribution des citoyens et l'action gouvernementale.

Toutefois, au fur et à mesure que les outils démocratiques se répandent, il devient essentiel de différencier l'extension numérique et le remplacement numérique des processus démocratiques. Bien que les outils numériques recèlent un immense potentiel pour renforcer l'engagement civique et la transparence, leur efficacité repose en fin de compte sur les fondements existants que sont la confiance interpersonnelle, les normes démocratiques établies et une infrastructure sociale solide. Les plateformes numériques ne

peuvent pas créer de culture démocratique en partant de zéro. Elles ne peuvent qu'amplifier et développer ce qui existe déjà au sein des communautés.

Par conséquent, l'avenir de l'innovation démocratique ne réside pas dans une numérisation généralisée, mais dans l'intégration intelligente d'outils numériques visant à étendre et à renforcer les capacités relationnelles ancrées localement qui constituent le fondement de communautés saines. Cela implique d'utiliser la technologie pour renforcer les liens en face à face, améliorer l'efficacité de l'organisation locale et fournir aux communautés de meilleurs outils pour exprimer leurs besoins. Cette approche reconnaît la valeur irremplaçable de la présence physique, des connaissances locales et de la confiance interpersonnelle, plutôt que de tenter de les remplacer par des interactions numériques.



Cette approche s'impose également parce que le concept de souveraineté numérique, tel qu'il est abordé dans la *capacité de l'État*, englobe la nécessité d'un espace public numérique sain. Plus précisément, il est urgent de protéger la sphère publique numérique contre la manipulation algorithmique exercée par des acteurs privés motivés à la fois par le profit et par des agendas politiques. Il est tout simplement impossible d'avoir un discours démocratique sain si l'espace numérique est détenu par des techno-capitalistes qui jouent un rôle de plus en plus actif dans la division de la société. À son niveau actuel de développement, la technologie numérique est principalement utilisée pour polariser et fragmenter les communautés plutôt que pour renforcer leur sentiment d'appartenance. Il semble que les espoirs incarnés par le Printemps arabe aient été de courte durée, tandis que les « faits alternatifs » et la désinformation sont devenus la norme dans le domaine numérique.

La *capacité communautaire* montre donc clairement que la démocratie doit être protégée non seulement par des procédures, mais aussi par des pratiques qui s'étendent au domaine numérique. À une époque marquée par une fragmentation sociale croissante, une polarisation et une érosion institutionnelle, ce concept offre un cadre normatif et pratique pour restaurer les fondements de la vie démocratique. Il intègre la théorie politique, la pratique sociale et les données empiriques pour offrir une perspective holistique qui considère l'être humain comme une entité socialement ancrée et coopérative. Par conséquent, l'une des missions centrales de l'État consiste à créer délibérément les conditions permettant aux communautés de se développer et de s'engager de la manière décrite. Si l'État démocratique ne peut pas encore garantir ses propres fondements, il peut toutefois créer les conditions nécessaires à leur émergence et à leur développement organique de manière bien plus réfléchie qu'auparavant. Ce faisant, il peut renforcer les fondements démocratiques, la confiance et l'efficacité.



Conclusion: Un nouveau cadre progressiste pour l'État



Le modèle de *l'État capable* est bien plus qu'un simple ensemble de réformes administratives. Il offre un nouveau cadre global permettant de conceptualiser l'État au XXI^e siècle. Pendant trop longtemps, la pensée progressiste a été fragmentée et sur la défensive, cherchant soit à protéger l'État-providence du passé, soit à apporter des améliorations mineures à l'État gestionnaire du présent. Redéfinir l'État comme une plateforme active de capacités plutôt que comme un prestataire passif ou un gestionnaire paternaliste fournit un fondement philosophique actualisé.

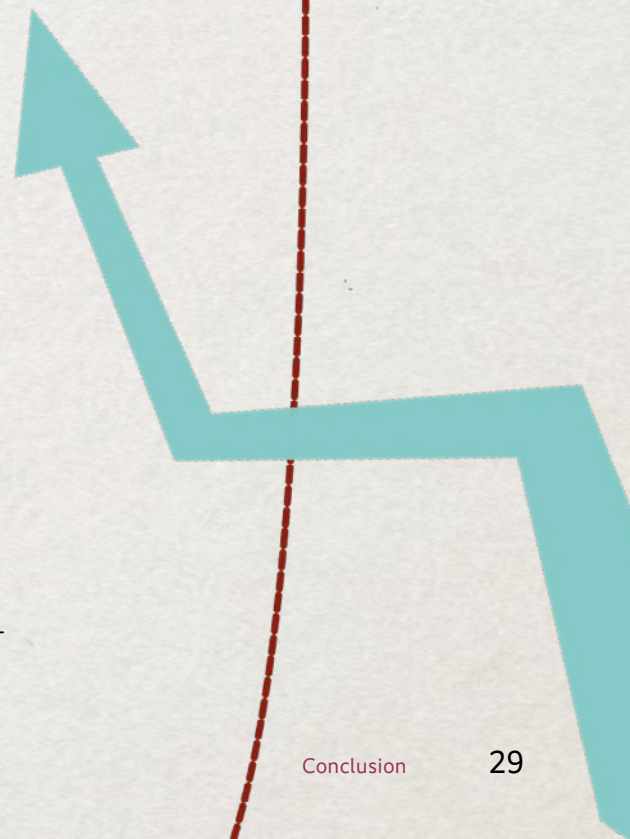
Ce cadre aborde la question fondamentale de savoir quelle est la finalité de l'État en intégrant trois capacités clés : la *capacité de l'État* à produire des résultats ; la *capacité individuelle* à garantir la capacité d'agir de l'individu ; et la *capacité communautaire* à favoriser le sentiment d'appartenance, à ancrer la pratique démocratique et à établir la souveraineté de l'État. Collectivement, ces capacités forment une vision holistique d'un État efficace qui autonomise ses citoyens tout en revitalisant sa propre légitimité. Face aux attaques virulentes contre les fondements mêmes de l'État démocratique, le modèle de *l'État capable* offre une nouvelle politique qui renforce le cœur de la démocratie.

Toutefois, la qualité d'un nouveau modèle se mesure à son application concrète. Pour que *l'État capable* soit efficace, il ne doit pas être considéré comme un schéma rigide, mais plutôt comme un ensemble de principes directeurs pouvant être adaptés aux différentes réalités nationales. À cet égard, les stratégies de mise en œuvre devraient s'inspirer de l'approche des Principes de gouvernance d'entreprise de l'OCDE ou des Objectifs de Développement Durable (ODD). Tout comme ces cadres internationaux fixent des objectifs universels tout en reconnaissant explicitement la nécessité d'adapter la mise en œuvre aux différentes circonstances juridiques, économiques et culturelles, *l'État capable* offre également un moyen flexible de progresser.

Comme l'ont montré les séries d'articles de la Friedrich-Ebert-Stiftung et de *Social Europe*, chaque nation abordera cette transformation à partir de points de départ différents. Ainsi, un pays doté d'une bureaucratie forte mais rigide devra peut-être donner la priorité à l'agilité de la *capacité de l'État*. Une nation présentant des niveaux élevés d'inégalité devra peut-être privilégier la plateforme habilitante de la *capacité individuelle*. La force de ce cadre réside dans sa capacité à diagnostiquer les déficits spécifiques à chaque pays tout en conservant une vision cohérente des progrès globaux.

La mise en œuvre de cette vision nécessite de concilier des priorités contradictoires. Bien que ces capacités soient conçues pour se renforcer mutuellement, les décideurs politiques doivent reconnaître ouvertement les tensions qui peuvent surgir entre elles. Tout comme *l'État capable* doit gérer les compromis au sein de chacune de ces trois dimensions, il doit également savoir naviguer entre celles-ci. S'il n'existe aucun moyen infaillible d'éviter de tels conflits en toutes circonstances, les stratégies spécifiques à chaque pays devraient permettre de gérer ces tensions si elles devaient apparaître.

Enfin, ce nouveau modèle nécessite également de nouveaux indicateurs. Afin de rendre *l'État capable* opérationnel, nous devons développer un cadre de mesure multidimensionnel qui permette de suivre le bon fonctionnement de ces trois capacités. Nous devons mesurer la facilité avec laquelle il est possible d'interagir avec l'État, le nombre de choix de vie dont disposent les individus et le niveau de confiance civique qui existe au sein des communautés. Ce n'est qu'en mesurant ce qui compte vraiment que nous pourrions réorienter les incitations du gouvernement, afin qu'elles ne soient plus axées sur le respect des procédures, mais sur les résultats et l'épanouissement humain.



La crise de l'État démocratique est bien réelle, mais elle n'est pas irrémédiable, et il n'existe pas de voie toute tracée vers la démocratie illibérale ou l'autocratie, même si les exemples négatifs sont déjà trop nombreux. La crise de l'État démocratique est, à bien des égards, une crise de l'imagination. C'est pourquoi il était nécessaire de prendre du recul par rapport aux débats actuels sur la réforme de l'État et de s'interroger sur la véritable raison d'être de l'État.

À propos de l'auteur

Le **professeur Henning Meyer** est directeur du lill Institute for Public Value, professeur honoraire à l'université Eberhard Karls de Tübingen et chercheur associé à l'université de Cambridge. Il est également directeur général et rédacteur en chef du journal en ligne Social Europe.

Remerciements

Je tiens à exprimer ma gratitude à Colin Crouch, Catherine De Vries, Jan Zielonka, Thomas Pogge, Gesine Schwan, Gustav Horn, Anton Hemerijck, Richard Sennett et Anthony Giddens pour leurs précieuses réflexions et leurs commentaires précis sur les versions préliminaires de cet essai. Je suis également profondément reconnaissant à Nina Netzer, Tim Herrmann et Fiona Hänel, mes collègues du groupe de recherche sur la politique progressiste de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Cet essai n'aurait pas vu le jour sans nos discussions fréquentes et variées ainsi que notre travail collectif. Les erreurs ou lacunes qui pourraient subsister relèvent bien entendu de mon entière responsabilité.

L'État capable

« À quoi sert réellement l'État ? » – c'est à cette question centrale que se consacre l'analyse intitulée « Der Capability State – L'État capable ». À une époque où les processus bureaucratiques compliquent la vie des citoyennes et citoyens, ce document propose un modèle en trois volets. Celui-ci vise à concevoir l'État comme une plateforme qui aide la société à développer les capacités dont elle a besoin pour s'attaquer efficacement à ses problèmes. Le texte critique également les approches fragmentées des réformes menées au cours des dernières décennies et fournit des exemples internationaux – des ministres virtuels basés sur l'IA en Albanie aux plateformes de démocratie numérique à Taïwan – qui montrent que les innovations technologiques ne fonctionnent que si elles s'inscrivent dans une conception de l'État relationnelle et fondée sur la confiance. Cet essai propose à la fois un fondement théorique et des « comités de mise en œuvre » concrets, ainsi que des outils pour piloter et évaluer les progrès.

Pour plus d'informations sur ce sujet, cliquez ici:

➔ fes.de