

**QUESTIONS À  
EXAMINER**

What role for Government in  
the 21st Century?

Strengthening  
Trust in  
Government

MODERNISING GOVERNMENT



## LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE

### *L'efficacité de la gouvernance passe par la confiance*

Le contrat démocratique passe par des relations de confiance entre les autorités publiques et les citoyens, et la confiance est une condition nécessaire à l'efficacité de l'action publique, à la santé de la démocratie et à la prospérité de l'économie. La confiance du public est acquise lorsque les citoyens sont convaincus que les autorités protégeront et serviront l'intérêt général. Cette conviction repose non seulement sur le fait que les autorités publiques ont tenu leurs engagements, mais également sur la *perception* par les citoyens qu'elles l'ont fait. Il faut donc sans relâche consolider et renforcer cette confiance. En effet, la confiance est un « capital » que les autorités doivent accumuler pour « l'investir » dans les réformes -- et assurer leur réélection.

Une baisse de la confiance peut nuire à l'introduction, à la mise en œuvre et au respect de la réglementation. Le manque de confiance du public peut compliquer, voire interdire, la mise en œuvre de réformes et de politiques qui ne portent leurs fruits qu'à long terme et que certaines catégories de citoyens peuvent, à court terme, trouver défavorables.

Une fois la confiance perdue, d'autres problèmes suivent. Des collectivités publiques peu fiables pourraient difficilement attirer, motiver et retenir des fonctionnaires de qualité, ce qui pèserait encore sur leur efficacité et sur la confiance du public. Les citoyens mécontents risqueraient de renoncer à participer aux affaires publiques, ce qui pourrait saper l'efficacité même du gouvernement démocratique.

Les gouvernements disposent de plusieurs moyens pour renforcer la confiance, par exemple en favorisant l'intégrité et la responsabilité dans le service public, en faisant progresser les institutions démocratiques de manière continue et visible et en se mettant résolument au service des citoyens.

Parmi les plus importants de ces moyens figurent le fait d'assurer la transparence de la communication avec les citoyens et de produire les résultats promis. Dans quelle mesure le développement du dialogue avec les citoyens et l'évidence des résultats contribuent-ils à renforcer la confiance ? Comment les associer à d'autres facteurs, par exemple les progrès de la déontologie et de la responsabilité ? La suite de cette note est centrée sur ces questions.

### *Mais celle-ci est un travail continu ...*

Maintenir la confiance publique constitue un travail continu, puisque les rapports des citoyens avec les autorités publiques sont complexes -- et en évolution permanente. Les citoyens sont en relation avec les autorités à plusieurs titres : en tant que contribuables, électeurs, usagers des services publics, responsables d'entreprise ou, s'ils sont fonctionnaires, en tant que salariés. Leurs rapports avec les différents niveaux d'administration et la confiance qu'ils leur portent sont multiples eux aussi. Selon le rôle qu'ils jouent et le secteur des pouvoirs publics auquel ils s'adressent, les attentes des citoyens varient et peuvent même être contradictoires.

Les citoyens attendent en tout premier lieu que les pouvoirs publics soient légitimes, intègres et responsables, autrement dit, dignes de confiance. Ils entendent qu'ils se conforment aux principes démocratiques tels que l'équité et la transparence, qu'ils assurent la sécurité de la nation, observent les lois et servent l'intérêt général. Des

agents publics, ils attendent qu'ils témoignent d'une certaine éthique et exécutent leurs tâches avec intégrité. Des responsables politiques, ils attendent l'initiative et l'orientation stratégique. Comme contribuables et usagers, ils veulent un bon usage des deniers publics, l'efficacité et l'adéquation aux besoins. Les entreprises souhaitent en outre une réglementation raisonnable sans paperasserie. En tant que fonctionnaires, ils attendent des autorités publiques qu'elles soient un employeur responsable.

Lorsque les besoins élémentaires ont trouvé une réponse, par exemple la protection des libertés et la sécurité des personnes, les attentes des citoyens se portent sur d'autres domaines, par exemple la participation, le choix des services ainsi que l'efficacité et l'écoute des pouvoirs publics. Les critères de la confiance dans les pouvoirs publics sont ainsi en évolution permanente.

**« L'équation de la confiance » est une question complexe**

La confiance que les citoyens accordent à leurs pouvoirs publics est une préoccupation grandissante dans de nombreux pays. Il est cependant difficile de définir cette confiance et de savoir exactement quelles sont les attentes des citoyens :

- Dans la plupart des pays, rien n'étaye la thèse d'une perte de confiance des citoyens dans l'état : en effet, on constate souvent des fluctuations significatives.
- Les citoyens montrent moins de respect pour l'autorité et demandent avec insistance une plus large participation à l'élaboration de l'action publique. En même temps, ils exigent plus des pouvoirs publics.
- Les citoyens font souvent preuve d'une grande confiance dans les services publics avec lesquels ils sont en rapport *direct*, mais avec une opinion globalement négative des pouvoirs publics.
- Les citoyens font aussi une distinction entre confiance dans les « responsables politiques » c'est-à-dire le niveau politique des pouvoirs publics et confiance dans « l'administration ».
- Il existe aussi des facteurs indirects qui influent sur la confiance, par exemple les conséquences de la mondialisation, les questions de sécurité que soulève le terrorisme international ou le rôle des institutions supranationales

« L'équation de la confiance » est ainsi l'expression de multiples facteurs. soulève ainsi une série de difficultés auxquelles les responsables politiques et les décideurs doivent faire face. Ces difficultés intéressent à la fois le niveau politique et les agents des collectivités publiques, portent notamment sur les canaux et l'organisation du dialogue des autorités publiques avec les citoyens, ont trait à ce que les citoyens attendent des pouvoirs publics et renvoient à la capacité de ces derniers de produire des résultats.

Ne pas faire face à ces difficultés peut entraîner non seulement à court terme une perte de confiance dans le gouvernement au pouvoir et son administration, mais aussi, à long terme, une perte de confiance du public dans le système démocratique lui-même.

## *Séance du matin*

### **DIALOGUE AVEC LES CITOYENS**

#### **Questions à examiner**

- Comment les autorités peuvent-elles renforcer leurs moyens d'écouter et de comprendre les besoins et les attentes des citoyens ? Quel est le rôle de l'administration électronique ?
- Quelles méthodes novatrices de consultation des citoyens pourraient être employées ?
- Comment assurer que les résultats des consultations des citoyens reflètent la volonté de la communauté entière, et pas seulement celle des groupes d'intérêt qui ont participé à l'exercice ?
- Comment les autorités peuvent-elles mieux expliquer la nécessité des réformes et en faire valoir les avantages et les résultats concrets ? Cette tâche est-elle rendue plus facile ou plus difficile dans le contexte de la modernisation, où les institutions supranationales jouent un rôle de plus en plus important ?
- Comment l'administration répond-elle aux attentes de haut niveau des citoyens ? Comment dire « non » quand il le faut ?
- Comment communiquer avec les citoyens sur les risques et les erreurs ?
- Les médias ont-ils un rôle à jouer dans l'amélioration des communications entre les citoyens et les pouvoirs publics ?

#### ***Les pays membres réforment depuis des décennies...***

Ces dernières décennies, les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont entrepris de nombreuses réformes en vue de renforcer l'efficacité, l'efficacité, la transparence et la réceptivité des administrations publiques. Ces réformes ont entraîné d'importants changements dans les modalités de fonctionnement du secteur public, les rapports des autorités publiques avec les citoyens et la participation de ces derniers à l'élaboration de l'action publique. Parmi les exemples de réformes visant à renforcer le dialogue, il faut citer la politique de liberté de l'information, les consultations, les initiatives d'administration électronique et la simplification administrative.

Or, ces réformes ne semblent pas avoir eu d'effets suffisants pour renforcer la confiance du public. Les gouvernements ne sont-ils pas assez à l'écoute ? Ne communiquent-ils pas assez clairement ? Voient-ils mal ce que veulent les citoyens ? Prennent-ils le partenariat avec les citoyens assez à cœur ?

D'un autre côté, il se peut que les citoyens demandent plus que ce que les pouvoirs publics pourront jamais leur donner. L'activité politique actuelle, notamment celle des partis politiques, offre-t-elle suffisamment de possibilités de dialogue et de participation, tant aux citoyens qu'aux responsables politiques eux-mêmes ? Dans quelle mesure l'initiative politique actuelle guide-t-elle le débat et informe-t-elle les citoyens des choix et des contraintes ?

#### ***... mais il faut poursuivre la réforme structurelle***

L'impératif d'une communication efficace et d'un véritable partenariat importe d'autant plus qu'il est urgent de réaliser d'autres réformes structurelles dans la plupart des pays membres pour faire face à la mondialisation, s'adapter aux changements démographiques et assurer l'assainissement budgétaire. Les réformes doivent porter à la fois sur les services rendus par les pouvoirs publics aux citoyens et sur l'environnement juridique et réglementaire des citoyens et du secteur privé. L'objectif primordial des autorités publiques est d'être en mesure de formuler et de réaliser les réformes nécessaires par un *effort permanent* d'adaptation et d'ajustement à un environnement qui évolue sans cesse.

L'expérience acquise dans les pays membres montre amplement que l'adoption des

réformes peut être extraordinairement difficile. Les citoyens se sentent souvent menacés, ou bien la nécessité des réformes n'ont pas pénétré la conscience du public. Dans certains cas, il semble qu'il faille une crise ou la crainte d'une crise pour gagner l'adhésion aux réformes.

***Il faut des messages clairs et cohérents sur la réforme***

Les autorités doivent faire connaître d'une façon claire et cohérente aux citoyens la nécessité des réformes, ainsi que les résultats qu'elles en attendent. Surtout si ces résultats ne se concrétisent qu'à long terme et non pas immédiatement, ou s'ils entraînent à court terme des effets négatifs. Il est essentiel à cet égard de s'appuyer sur un projet d'avenir et sur l'initiative politique.

La plupart des réformes sont complexes, et l'on est tenté de simplifier à l'excès et de vanter les réformes, ou d'insister sur les conséquences négatives de ne pas réformer. C'est en partie une fonction de l'environnement médiatique moderne. En promettant trop, les autorités peuvent susciter des illusions qui, à leur tour, peuvent nuire à leur crédibilité.

***La transparence est importante***

À bien des égards, les pouvoirs publics ont ouvert l'accès des citoyens à l'information, notamment sur la prise de décision elle-même. Ces efforts de transparence se sont-ils traduits par une meilleure compréhension des autorités publiques et le renforcement de la confiance des citoyens ? Facilitent-ils la tâche des pouvoirs publics ou la compliquent-ils ? Un excès de transparence entrave-t-il la qualité et la vitesse de la prise de décision ?

***L'administration électronique peut être utile***

Les initiatives d'administration électronique se sont partout développées. Elles offrent la perspective de permettre aux citoyens d'accéder à l'administration de manière simple et centrée sur l'utilisateur, et peuvent faciliter la participation du public à l'élaboration de l'action publique. Toutefois, sans réformes d'accompagnement, elles peuvent dépersonnaliser les relations au guichet et réduire la responsabilité au point de contact. De plus, ces initiatives sont plus fréquemment inspirées par l'offre que par l'écoute des besoins des citoyens. Étant donné les moyens techniques qu'elles imposent, elles peuvent ne pas atteindre tous les citoyens également. Les autorités doivent combler le fossé numérique et assurer l'accès et les compétences nécessaires pour éviter aux citoyens le risque d'exclusion.

***La consultation du public est importante...***

Au-delà des vecteurs parlementaire et institutionnel, les citoyens attendent aussi que leur avis soient directement pris en considération pour les grandes décisions publiques. C'est au niveau local que la consultation du public est la plus développée. Si elle est bien conçue, la consultation des citoyens peut contribuer à optimiser la conception et la mise en œuvre des politiques, ainsi que leur respect. Elle donne aussi l'occasion aux autorités de faire connaître les principes de leur action et de rationaliser les attentes.

Toutefois, les consultations peuvent aussi se retourner contre leurs initiateurs si le public n'y voit que des paroles ou si elles ne portent pas sur les bonnes questions. S'ils soupçonnent que leur avis n'est pas écouté et n'a aucun effet sur la décision finale, les citoyens n'en seront que plus sceptiques et se désengageront des affaires publiques.

***.. mais peut être détournée par des groupes de pression catégoriels***

Le développement de groupes de pression catégoriels très organisés exerce une influence profonde sur les décideurs et la prise de décision. Dans ces conditions, la question du contrôle démocratique est complexe, et l'intérêt général peut en pâtir.

## *Séance de l'après-midi*

### **PRODUIRE DES RÉSULTATS**

#### **Questions à examiner**

- Le programme de modernisation de l'administration offre-t-il les bons instruments pour produire des résultats ? Quels instruments sont les plus prometteurs ? Une orientation axée sur les produits et les réalisations (résultats) ? De nouvelles structures organisationnelles (agences) ? Une attention accrue sur le « client » ? De nouveaux outils d'évaluation et de suivi ? L'administration électronique ? D'autres ?
- Le recours à des prestataires externes (secteurs privé et non marchand, niveaux infranationaux de gouvernement) peut-il offrir un meilleur choix aux citoyens, une meilleure efficacité et une meilleure efficience des services publics ? Sous quelles conditions ?
- Comment mieux organiser et équiper la fonction publique pour traduire les programmes politiques en réalités administratives ? Comment organiser l'administration pour pouvoir offrir des solutions simples et uniques aux différents problèmes des citoyens ?
- Les mécanismes actuels de formulation et de mise en oeuvre de politiques intègrent-ils correctement l'évaluation des risques ? Les décideurs tiennent-ils suffisamment compte des évidences empiriques ?
- Quelles sont les actions requises pour renforcer la déontologie du service public dans un environnement caractérisé par la décentralisation et la flexibilité de gestion ?

#### *Deux décennies de modernisation ont permis...*

Depuis plus de deux décennies, les gouvernements des pays membres de l'OCDE mettent en œuvre des réformes pour moderniser la gestion de l'administration.

Ces réformes, parties de situations différentes, ont progressé à un rythme différent selon le contexte national des différents pays membres. Le but commun de ces réformes est d'accroître la flexibilité et de promouvoir l'innovation, qui doit à leur tour permettre aux autorités publiques de mieux s'adapter aux besoins des citoyens.

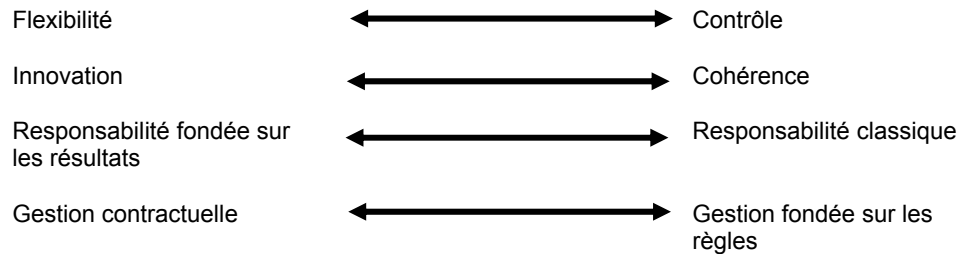
#### *... plus de flexibilité et plus d'innovation, mais elles ont aussi fait naître des risques nouveaux*

Les réformes visent notamment à favoriser l'affectation des ressources là où elles produisent les plus fortes retombées sociales et économiques, réformer les budgets pour les orienter vers les résultats, améliorer la qualité de la réglementation, créer des organismes indépendants pour une mise en œuvre efficace des politiques, renforcer l'intégrité et le professionnalisme des fonctionnaires, lancer des accords de partenariat entre les secteurs public et privé pour réaliser des gains de productivité et élargir le choix des usagers, et transférer des compétences aux collectivités publiques de rang inférieur.

Toutefois, ces réformes ont affecté la capacité des autorités nationales de conduire et de contrôler du centre la mise en œuvre de l'action publique, et elles ont obscurci la répartition des compétences dans ce domaine.

En comparaison de l'administration « traditionnelle », l'administration « modernisée » offre la flexibilité, l'innovation, la gestion des performances et un nouveau cadre de responsabilité fondée sur les résultats. Le modèle traditionnel a été critiqué pour sa rigidité et sa lenteur d'adaptation, mais il offrait une plus grande stabilité et une plus forte cohérence. De plus, l'intérêt du nouveau modèle peut ne pas apparaître immédiatement aux citoyens et certains aspects de sa complexité, ainsi que l'évolution de l'environnement international, peuvent leur sembler difficiles à saisir. Le défi que doivent relever les autorités, c'est de trouver un juste milieu, qui leur donnerait la flexibilité pour répondre aux crises et à l'évolution des besoins, tout en assurant prévisibilité, stabilité et cohérence aux citoyens.

**Caractéristiques des administrations moderne et traditionnelle :  
trouver un juste équilibre**



***Qui est chargé des prestations ?***

Ce nouvel environnement soulève aussi des difficultés pour assurer l'orientation stratégique gouvernementale, c'est-à-dire veiller à ce que tous les acteurs décentralisés respectent les objectifs généraux de l'action publique. Les orientations sont désormais fixées au moyen de divers types de « contrats » passés entre le centre et les organisations chargées de la prestation des services. En principe, cette formule donne au ministre de puissants moyens d'imposer un changement d'orientation stratégique lorsque c'est nécessaire. Toutefois, dans la pratique, il y a un risque de « mainmise » des organisations chargées de la prestation des services, car leurs moyens techniques dépassent ceux du centre.

***Qui est responsable ?***

Par souci d'efficacité, de flexibilité et de choix pour l'utilisateur, la prestation des services publics est de plus en plus souvent déléguée, décentralisée ou sous-traitée. Ainsi, les ministres, les services centraux de gestion, les organisations décentralisées chargées de la prestation des services, les autorités locales et les entreprises sous-traitantes passent tous pour avoir leur part de responsabilité. En cas de problème, le citoyen peut avoir de grandes difficultés à en trouver le responsable, et la confiance en pâtit car les différents intervenants peuvent sembler « se renvoyer la balle ». Tenir les organisations chargées de la prestation des services pour responsables du fonctionnement des services, les ministres étant tenus pour responsables du cadre d'action, est une distinction subtile qui n'est pas toujours évidente aux yeux du public. Les citoyens pourront trouver cette nouvelle administration répartie difficile à comprendre, manquant de cohérence, voire inutilement complexe.

***Un risque accru de corruption ?***

Étant donné le pouvoir de décision accru des responsables publics, les citoyens peuvent craindre une multiplication des conflits d'intérêts et une aggravation du risque de corruption dans l'environnement plus complexe que crée l'action de nombreux intervenants à différents niveaux.

***Le développement des institutions supranationales est une dimension nouvelle***

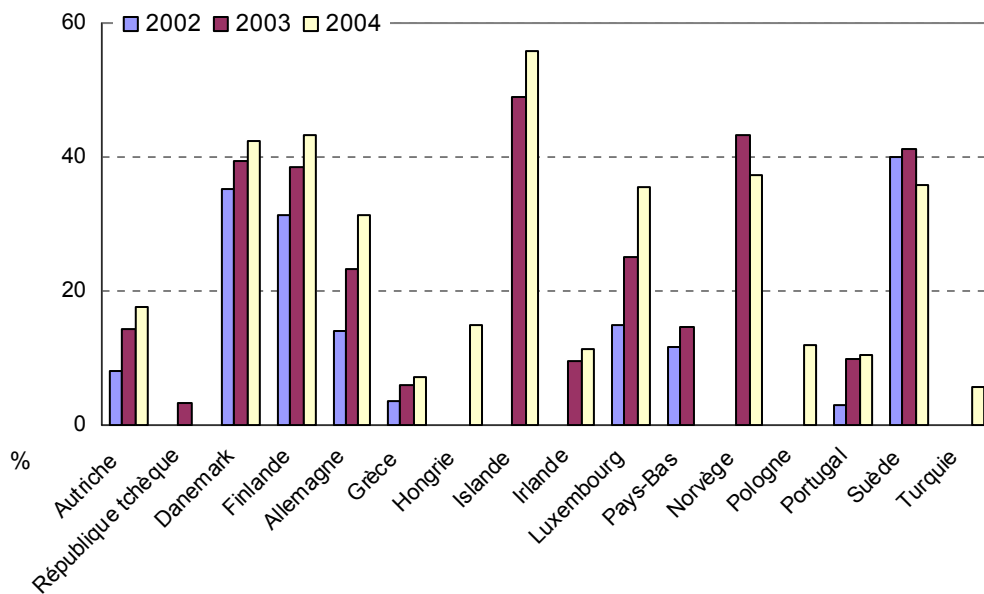
Les autorités nationales conduisent de plus en plus souvent leur action dans un cadre international et régi par des institutions supranationales. C'est dans le cas des États membres de l'Union européenne que cette évolution est la plus marquée. Elle pose un certain nombre de problèmes aux autorités publiques. Elle limitera nécessairement leur marge de manœuvre et les incitera à influencer les assemblées multilatérales au lieu de prendre elles-mêmes des mesures au niveau national. Aux yeux des citoyens, ces mesures peuvent sembler ne plus être du ressort des autorités nationales. En même temps, les institutions et les forces supranationales ont servi de bouc émissaire aux autorités ou à des responsables nationaux, par calcul politique à court terme, peut-être au risque de saper la confiance des citoyens à long terme.

## APPENDICE

Cet appendice contient des graphiques illustrant les résultats de différentes initiatives de modernisation dans les pays de l'OCDE.

### Les citoyens utilisent de plus en plus l'Internet pour dialoguer avec l'administration

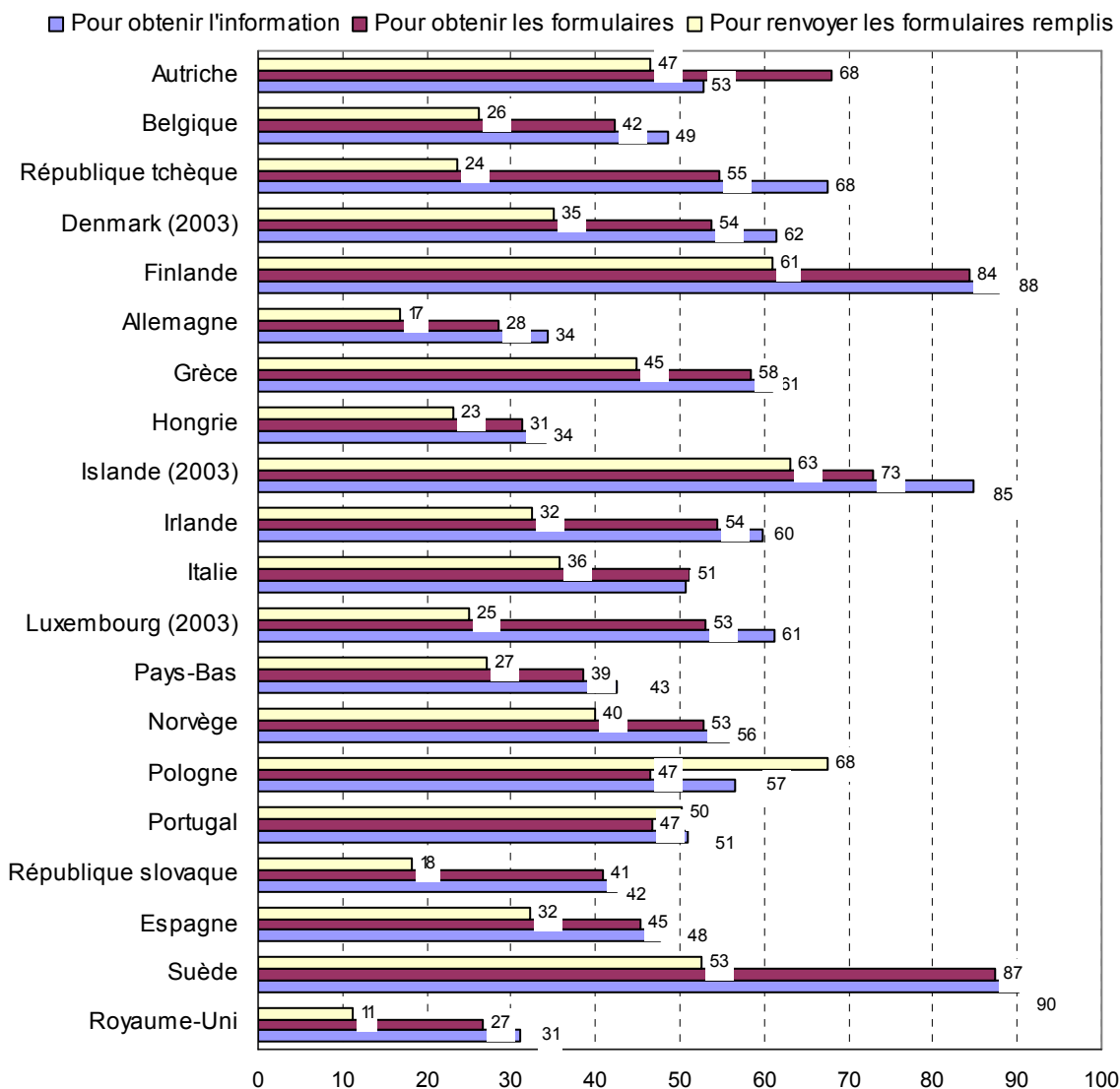
(En pourcentage d'individus âgés de 16 à 74 ans)



Source : OCDE (2005), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Vers une meilleure administration*.

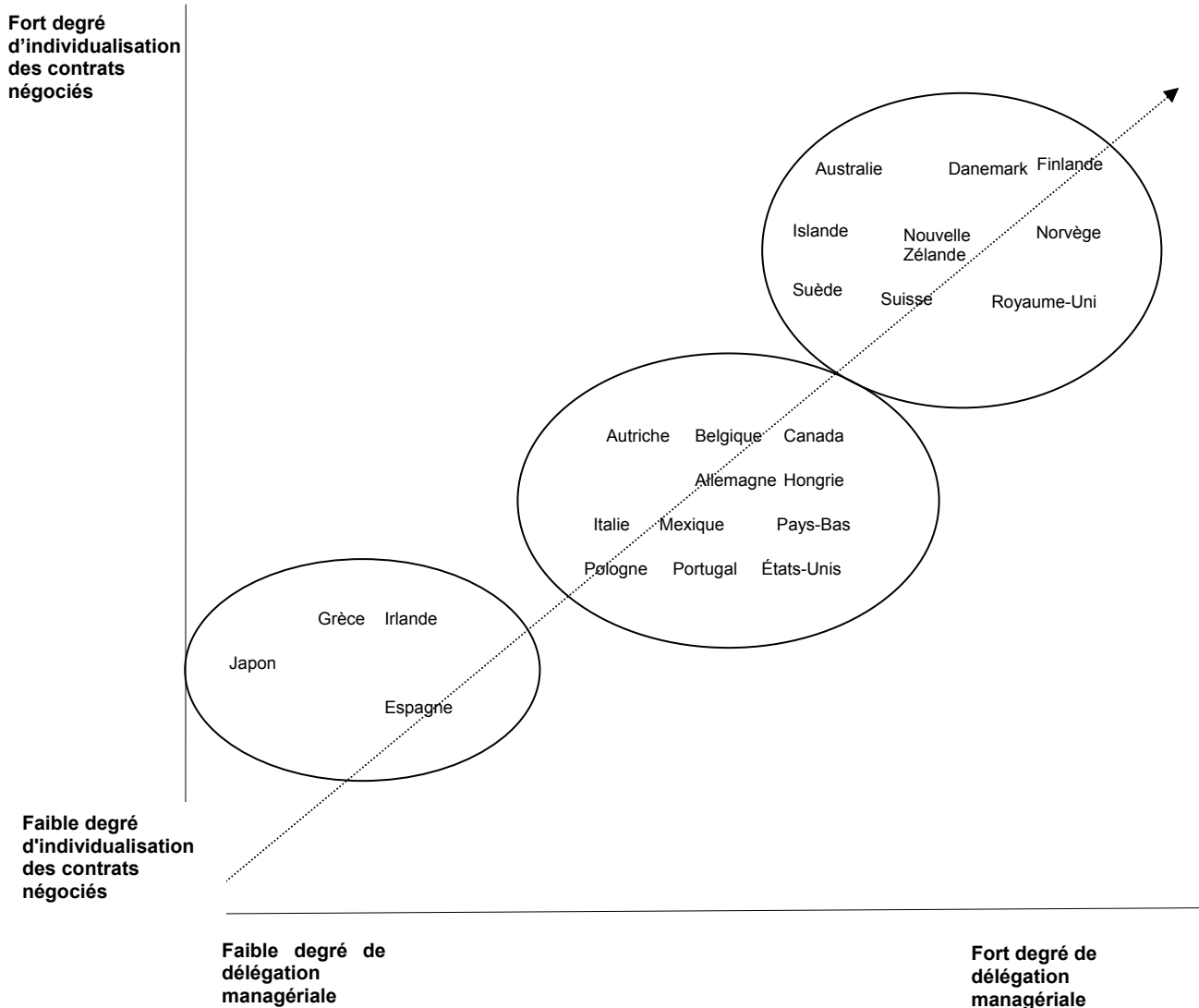
## Les entreprises utilisent l'Internet -- moyen universel -- pour dialoguer avec l'administration

(En pourcentage des entreprises ayant 10 employés ou plus dans le secteur entreprise)



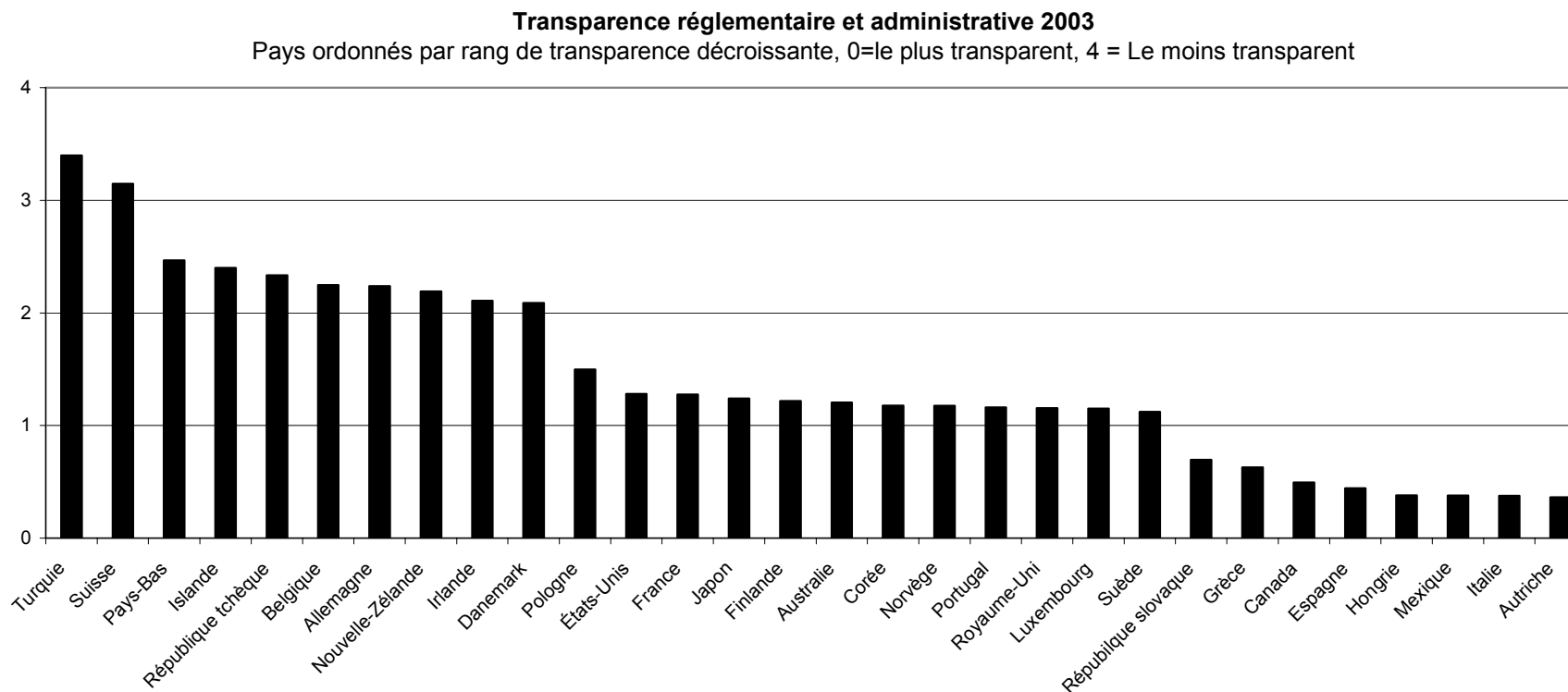
Source : OCDE (2005), *Études de l'OCDE sur l'administration électronique : Vers une meilleure administration.*

## Vers une fonction publique plus flexible



Source: OCDE (2004), Enquête sur la gestion stratégique des ressources humaines. Pour davantage d'informations relatives à la méthodologie, voir le document intitulé « Evolution des politiques de gestion des ressources humaines dans les pays de l'OCDE. Une analyse des résultats de l'enquête de l'OCDE sur la gestion stratégique des ressources humaines ». Papier présenté en septembre 2004 lors la réunion du Groupe de Travail sur la Gestion des Ressources Humaines. OCDE Paris.

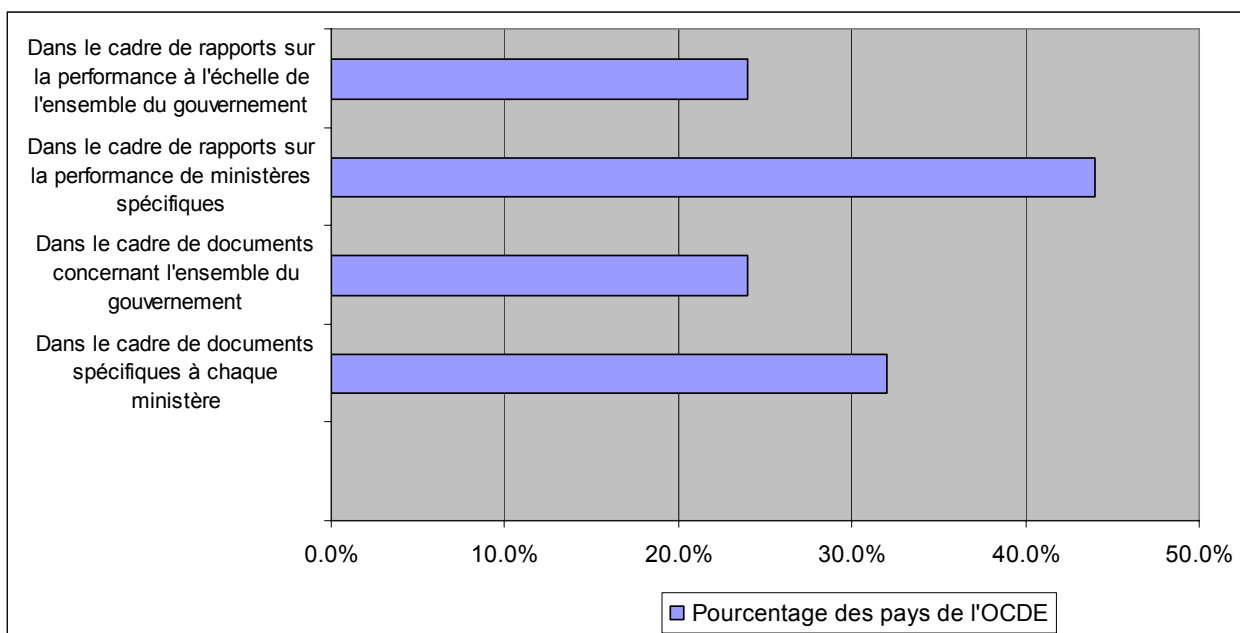
## LES VARIATIONS DE LA TRANSPARENCE REGLEMENTAIRE ET ADMINISTRATIVE



**Notes:** Cet indicateur se fonde sur le cadre explicite des politiques, et ne reflète en aucune façon la mise en oeuvre de la régulation. Il est présenté en ordre inverse, avec les pays les plus transparent à gauche. Pour certains pays, la mise en oeuvre peut influencer la perception publique du cadre réglementaire, au delà des valeurs indiquées dans le graphique.

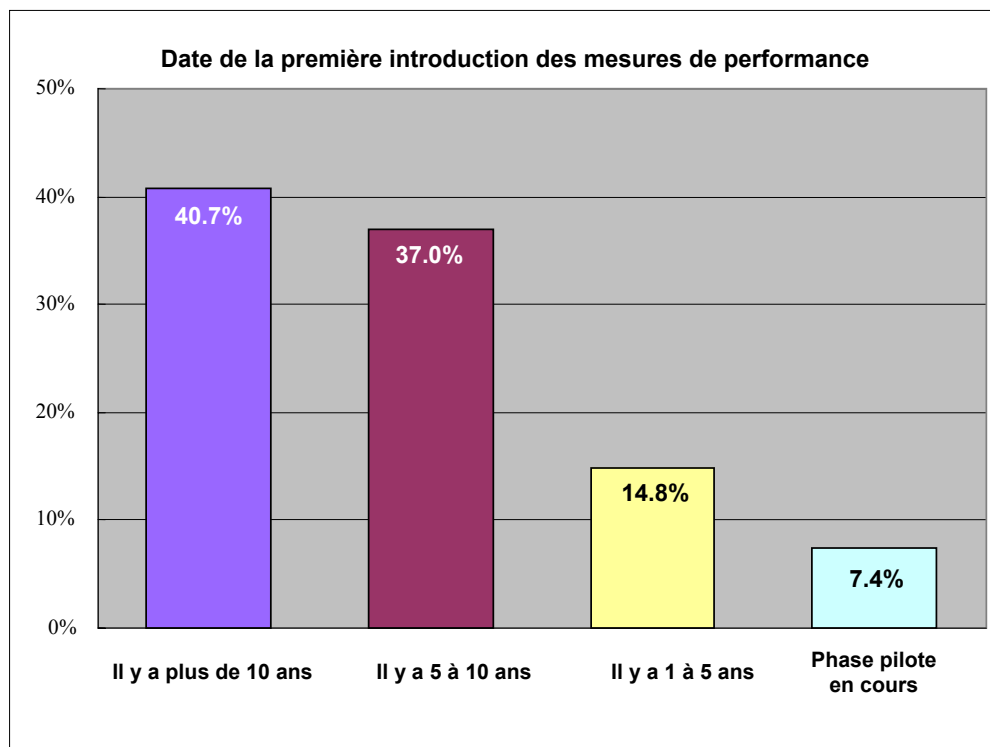
Source: L'opacité réglementaire et administrative est un indicateur de bas niveau des Indicateurs de Réglementation du Marché des Produits, centré sur la réglementation administrative, et qui agrège des informations sur les licences et les permis, et sur la communication et la simplification des règles et procédures. Pour plus d'information, voir Conway, P., V. Janod, and G. Nicoletti (2005), "Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003", OECD Economics Department Working Paper, No 419. ([www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/ECO-WKP\(2005\)6](http://www.oilis.oecd.org/olis/2005doc.nsf/linkto/ECO-WKP(2005)6)).

## Les informations sur la performance du secteur public sont largement diffusées



Source : Base de données 2003 OCDE/Banque mondiale sur les pratiques et procédures budgétaires.

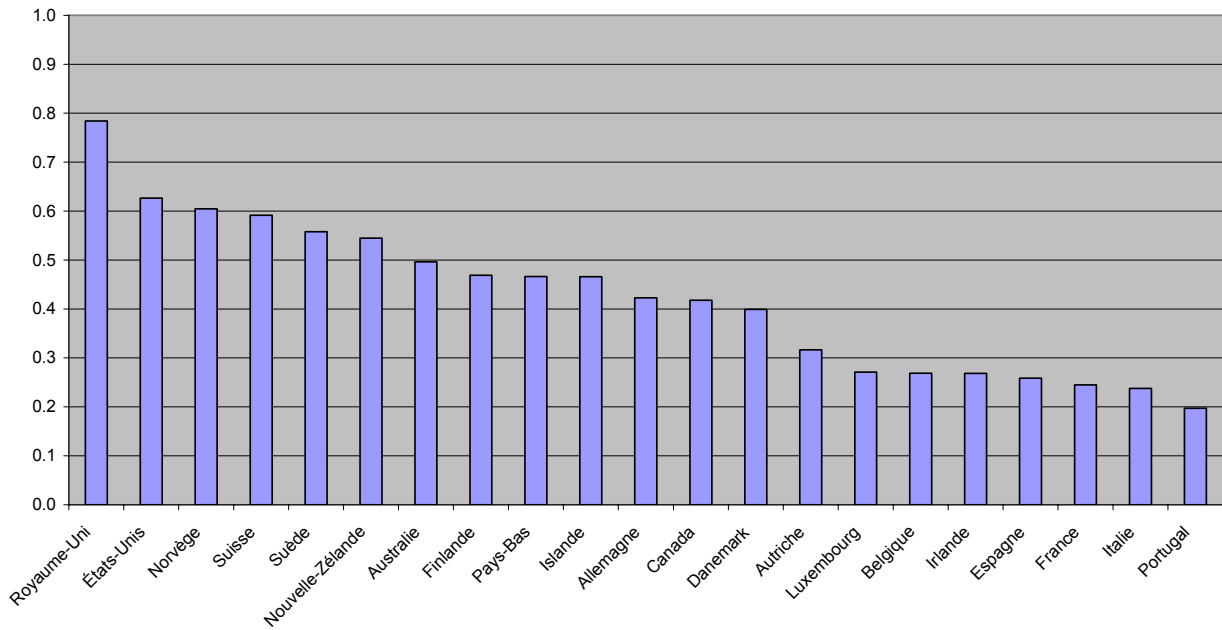
## Les pays se penchent depuis longtemps sur la performance du secteur public



Source : Enquête de l'OCDE sur l'information sur les performances.

## L'externalisation des services centraux de l'État varient beaucoup dans les pays de l'OCDE

**Externalisation des services centraux du de l'État**  
 Indice relatif : 0 = Taux d'externalisation le plus faible; 1=Taux d'externalisation le plus élevé



*Note* : La figure ci-dessus, qui utilise des données de Government Finance Statistics comme indicateur, quantifie le niveau d'externalisation au niveau central/fédéral dans des pays sélectionnés de l'OCDE.

*Source* : Calcul du Secrétariat de l'OCDE sur la base des Statistiques de finances publiques.