

**RENFORCER LA CONFIANCE DANS L'ACTION PUBLIQUE :
QUEL RÔLE POUR L'ÉTAT AU 21^{ème} SIÈCLE ?**

**Conclusions d'une réunion du Comité de la gouvernance publique au niveau ministériel
Rotterdam, Pays-Bas, 28 novembre 2005**

TABLE DES MATIÈRES

RESUME.....	2
I. LA CONFIANCE DANS LES POUVOIRS PUBLICS	5
II. DIALOGUER AVEC LES CITOYENS	7
III. PRODUIRE DES RESULTATS.....	14
REMERCIEMENTS	19
ANNEXE A. LES POINTS SAILLANTS DE LA REUNION	20
ANNEXE B. BREF APERÇU DE LA MODERNISATION DANS LES PAYS DE L'OCDE	27
ANNEX C. LISTE DES PARTICIPANTS.....	28

RESUME

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils renforcer la confiance de l'opinion publique ? Comment peuvent-ils donner de meilleurs résultats au regard des politiques menées et des services fournis ? Comment peuvent-ils mieux communiquer avec le public ?

Des ministres et des hauts fonctionnaires de vingt-sept pays Membres et de la Slovénie se sont réunis à Rotterdam le 28 novembre 2005 pour discuter du rôle de l'État au 21^{ème} siècle et des dimensions stratégiques de la modernisation du secteur public, compte dûment tenu des réformes gouvernementales importantes intervenues dans tous les pays de l'OCDE. La réunion s'est tenue à l'invitation des Pays-Bas et a été présidée par Alexander Pechtold, Ministre de la Réforme de l'administration publique et des Relations au sein du Royaume du gouvernement néerlandais.

Après les remarques faites en ouverture par le Ministre Pechtold et le Secrétaire général de l'OCDE Donald J. Johnston, M. William Pfaff, écrivain et commentateur politique, a prononcé une allocution inaugurale mettant en lumière les enjeux de la confiance et de la communication entre le gouvernement et les citoyens. Les ministres ont ensuite mis l'accent sur les expériences acquises et les défis liés à l'amélioration du dialogue entre le gouvernement et le public, aussi bien en termes d'écoute des préoccupations, des attentes et des besoins des citoyens, que de communication avec le public sur les mécanismes et les politiques du gouvernement. Ils ont ensuite débattu des moyens de parvenir à de meilleurs résultats, en procédant à un examen des instruments dont disposent les gouvernements modernes et des approches susceptibles de renforcer les capacités gouvernementales.

La confiance à l'égard des pouvoirs publics

Dans bien des pays, les gouvernements se préoccupent de renforcer la confiance des citoyens à leur égard. Mais la confiance publique est un phénomène complexe qui comporte de multiples facettes; les gouvernements doivent donc de leur côté l'aborder de multiples façons.

On peut décrire le « bon gouvernement » comme étant réceptif, responsable et légitime. Un gouvernement réceptif écoute les citoyens et tient compte de leurs besoins et de leurs attentes. Un gouvernement responsable est équitable, inclusif et respectueux de l'Etat de droit ; il oeuvre dans l'intérêt collectif, et il a l'œil fixé sur le moyen et le long terme de manière à ce que les générations futures ne soient pas lésées. Un gouvernement légitime est un gouvernement qui mérite la confiance des citoyens.

Obtenir et conserver la confiance du public est un perpétuel défi – mais c'est un défi que les gouvernements doivent relever pour mener à bien leurs programmes, notamment quand il s'agit d'opérer des réformes.

Dialoguer avec les citoyens

Les ministres sont tombés d'accord sur le fait que des communications à double sens avec les citoyens étaient essentielles aussi bien pour élaborer et faire appliquer des politiques efficaces que

pour renforcer la confiance. Les nouvelles technologies peuvent apporter des façons innovantes de communiquer, mais elles doivent se borner à compléter les formes plus traditionnelles, sans chercher à se substituer à elles. La démarche la plus efficace est une démarche proactive, multidirectionnelle, impliquant des efforts de communication d'envergure (ex. enquêtes, sondages) et des actions ciblées (ex. groupes de discussion thématiques), et s'accompagnant d'un dialogue avec les organisations de la société civile et les groupes d'intérêts. Les délégués ont insisté sur la nécessité de s'adresser à toutes les parties prenantes, et de veiller à ce que les résultats des exercices de consultation soient pris au sérieux.

Il est également important que les gouvernements expliquent clairement au public quels sont les risques et les choix nécessaires.

Apporter des résultats

Au cours des deux dernières décennies, les pays de l'OCDE ont opéré des réformes afin de moderniser l'appareil gouvernemental, de façon à le rendre plus efficient, plus transparent et plus réceptif. Certes de grands progrès ont été accomplis, mais il est clair que les gouvernements auront besoin de s'adapter sans cesse à des changements tels que la mondialisation – et dans certains cas, les réformes elles-mêmes ont soulevé de nouveaux problèmes auxquels il faut s'attaquer. Les pays mettent à l'heure actuelle l'accent sur des questions telles que la mesure et l'amélioration des performances et des résultats du secteur public, l'offre de services de qualité aux citoyens, le renforcement de la flexibilité et de l'intégrité au sein de la fonction publique, et l'allègement du poids de l'administration. Les délégués ont noté combien il était utile, dans de tels domaines, de tirer des enseignements d'une optique internationale, notamment grâce aux évaluations comparatives. Ils ont aussi souligné la nécessité de progresser dans l'évaluation et la gestion des risques dans le secteur public.

La conférence des étudiants organisée en parallèle

Parallèlement à la conférence au niveau ministériel, une conférence a été organisée entre étudiants par l'Université Erasme de Rotterdam. On a distribué à un groupe international d'étudiants en maîtrise de Gestion Publique et de Politique Publique du Département d'Administration Publique les mêmes questions à débattre que les ministres, et leurs conclusions ont été présentées à la fin de la journée. Cette formule innovante a permis d'introduire dans le débat les points de vue de jeunes citoyens et peut-être de futurs leaders.

Orientations futures

Outre l'occasion donnée aux pays de partager idées et expériences, la réunion ministérielle a fourni d'importantes orientations pour les travaux futurs de l'OCDE sur la gouvernance publique. Aider les gouvernements à créer et à renforcer la confiance du public sera un objectif primordial des activités du Comité de la gouvernance publique au cours des prochaines années. La réalisation de cet objectif passera par des travaux sur :

- L'évaluation des résultats des réformes, notamment par la mise au point d'indicateurs de bon gouvernement et de services publics efficients;
- La recherche d'un mode d'élaboration ouvert et inclusif impliquant davantage de transparence et la participation des citoyens à l'amélioration de l'action publique;

- L'amélioration de la perception, de l'évaluation et de la gestion des risques dans le secteur public; et
- L'établissement de meilleures relations entre niveaux d'administration, en particulier dans un contexte de décentralisation.

I. LA CONFIANCE DANS LES POUVOIRS PUBLICS

“La confiance arrive à pied, mais elle s’en va à cheval”

Alexander Pechtold, Ministre de la Réforme Gouvernementale
et des Relations du Royaume, Pays-Bas

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 la *perception* qu’elles l’ont fait. Il faut donc constamment consolider et renforcer cette confiance. En effet, la confiance est un « capital » que les autorités doivent accumuler pour l’« investir » dans les réformes.

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.

La baisse de la confiance est chose dangereuse. Elle entraîne une augmentation des coûts des services publics, un déclin des chances de succès de tout programme de réforme, et de moindres performances de la part du système du marché, affectant par là même la richesse de tous les citoyens et, du même coup, la possibilité de partager la richesse.

Jocelyne Bourgon, Ambassadeur du Canada auprès de l’OCDE.

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

- Les citoyens montrent moins de respect pour l’autorité et demandent une plus large participation à l’élaboration de l’action publique. En même temps, ils exigent plus des pouvoirs publics.
- Les citoyens font preuve d’une grande confiance dans les services publics avec lesquels ils sont en rapport *direct* mais ils ont une opinion globalement négative des pouvoirs publics.
- Les citoyens font une distinction entre confiance dans les “responsables politiques”, c’est-à-dire le niveau politique des pouvoirs publics, et la confiance dans “l’administration”.

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 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 remplissent leurs missions avec intégrité. Des responsables politiques, ils attendent une impulsion et une vision d’avenir. Comme contribuables et usagers, ils veulent un bon usage des deniers publics, de l’efficacité et une écoute attentive. 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.

Une fois que l’on a satisfait les besoins élémentaires, 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, un choix de services plus varié, et une administration plus réceptive et plus performante. C’est pourquoi les critères de la confiance dans les pouvoirs publics sont en évolution permanente.

Les leaders politiques et les décideurs doivent donc répondre à toute une série de défis s’ils veulent parvenir à créer la confiance et à la conserver. Ces défis concernent à la fois les niveaux politiques et administratifs de la puissance publique, et ils couvrent la façon dont le gouvernement communique avec ses citoyens, les attentes de ces mêmes citoyens, et la capacité des gouvernements à apporter les résultats promis.

Ne pas relever ces défis peut aboutir, non seulement à une perte de confiance dans le court terme à l’égard du gouvernement au pouvoir et de son administration, mais également, à plus long terme, à une perte de confiance du public envers le système démocratique lui-même.

Renforcer la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics : il ne peut pas y avoir de plus haute priorité pour un gouvernement quel qu’il soit, même dans des régimes non démocratiques

Donald J. Johnston, Secrétaire général de l’OCDE

II. DIALOGUER AVEC LES CITOYENS

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 de profonds 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 suffi à augmenter la confiance du public. Pourquoi ? 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 assez à cœur le partenariat avec les citoyens ?

L'écoute des citoyens

La mondialisation et les nouvelles technologies ont abouti à ce que davantage d'informations circulent plus rapidement que jamais auparavant. Le défi à relever est de veiller à ce que les informations circulant entre le gouvernement et les citoyens soient exactes, crédibles et pertinentes – et exprimées en langage clair et compréhensible.

Tous les gouvernements de la zone OCDE ont en commun le souci de mieux communiquer avec le public, mais ils adoptent différentes approches en fonction des traditions démocratiques spécifiques de chaque pays. Comme l'a noté la Gr ce, certains pays sont confrontés au défi de la création d'une "culture de dialogue" qui peut ne pas exister pour des raisons historiques. Même là où le dialogue avec et entre les citoyens est bien établi, les efforts de communication doivent être renforcés, en tirant parti lorsque c'est possible des nouvelles technologies.

Au-delà des vecteurs parlementaire et institutionnel, les citoyens attendent de plus en plus que leur avis soit directement pris en considération pour les grandes décisions publiques. Une consultation des citoyens bien conçue 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 créer favorablement des attentes réalistes.

L'implication des citoyens dans le processus de décision est décisive pour tous les  tats modernes; la légitimité des décisions des  tats en dépend.

Annemarie Huber-Hotz, Chancelière de la Confédération Helvétique, Suisse

Les gouvernements doivent donc adopter une démarche proactive vis-à-vis de la communication, en se tournant vers les citoyens pour leur demander leurs points de vue. Mais tout ceci doit être sous-tendu par une volonté politique d'écoute et la détermination de montrer que les consultations du public aboutissent à des résultats concrets. Les consultations peuvent aussi se retourner contre leurs initiateurs si le public n'y voit que des « paroles verbales » ou si elles ne portent pas sur les bonnes questions. Si la consultation intervient trop tard dans le processus, ou si les citoyens ont le sentiment que leurs avis n'ont aucun effet sur la décision finale, les gouvernements peuvent perdre toute crédibilité.

C'est bien plus que le fait d'écouter : il s'agit de communiquer aux citoyens ce que nous entendons et comment nous prenons ce qu'ils nous disent en le traduisant en objectifs de programmes, pour dire ensuite comment nous réussissons au regard de ces objectifs.

Clay Johnson III, Deputy Director for Management,
Office of Management and Budget, Maison Blanche, USA

Dans tous les exercices de consultation, depuis les simples sondages jusqu'aux referendums complexes, il est essentiel que des informations claires parviennent au public tout au long du processus, depuis la préparation jusqu'à la décision finale et aux phases éventuelles de suivi et d'évaluation. Des communications de bonne qualité peuvent nécessiter de gros moyens, de sorte que les gouvernements doivent fournir un financement adéquat.

L'utilisation des technologies de l'information et de la communication

Les nouvelles technologies offrent des moyens de communication innovants, qui permettent aux gouvernements de toucher un grand nombre de personnes. Les gouvernements doivent exploiter au maximum cette occasion de créer de nouveaux outils d'information et de consultation, tels que les enquêtes et sondages électroniques, le vote électronique, etc.

L'administration électronique peut être un excellent instrument pour mener une stratégie d'amélioration de la communication interactive et des systèmes transactionnels.

João Gonçalves de Figueiredo, Secrétaire d'Etat
Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique, Portugal

La technologie est un moyen de résoudre les différences d'opinion en politique, et d'expliquer notre point de vue aux électeurs

Arni M. Mathiesen, Ministre des Finances, Islande

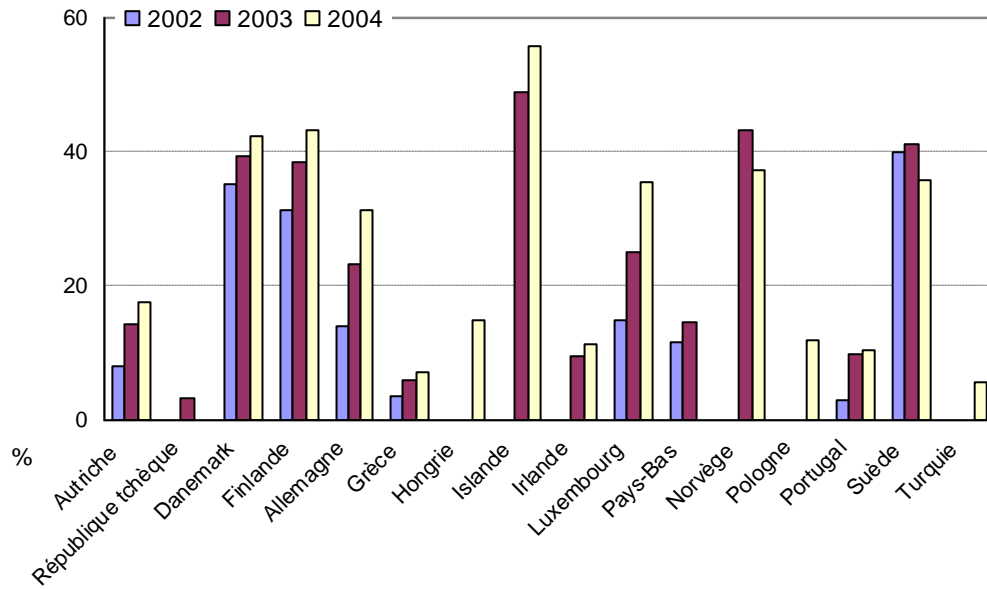
Mais la communication électronique peut seulement compléter, et non remplacer, les autres instruments de consultation, et elle ne convient pas à tous les problèmes de l'action publique. En outre, tous les citoyens n'ont pas aisément accès à l'Internet; faire trop fortement appel à la communication électronique peut aboutir à l'exclusion de certains segments de la population, qui sont souvent ceux qui ont les besoins les plus urgents et le moins d'influence. Les gouvernements doivent aider à combler le fossé numérique et veiller à ce que les citoyens disposent de l'accès nécessaire à la technologie et aux capacités d'en faire usage. Il leur faut également continuer à utiliser et à développer les moyens plus traditionnels de communication et de consultation, tels que les groupes de discussion thématique, le dialogue délibératif, les réunions publiques au niveau local, et les enquêtes.

L'administration électronique offre de sérieuses possibilités de dialogue et de communication. Mais pour que les citoyens aient confiance dans cette approche il nous faudra insister sur des normes cohérentes, sur les enjeux de sécurité, de confidentialité, d'accessibilité en termes de langage, etc.

Lynne Tacy, Deputy Public Service Commissioner, Australie

Figure 1. Les citoyens utilisent de plus en plus l'Internet pour dialoguer avec l'administration

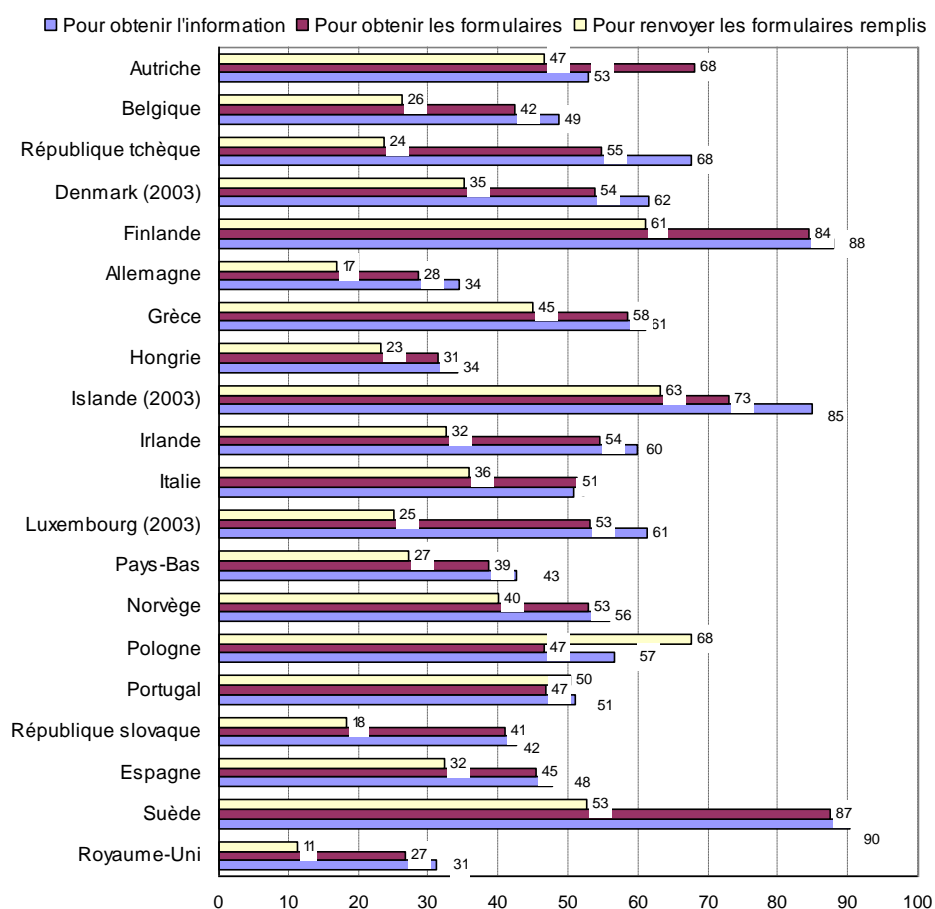
(En pourcentage d'individus âgés de 16 à 74 ans)



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

Figure 2. 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*

Démocratie directe

La démocratie directe (par exemple les référendums) peut être un instrument puissant, mais l'étendue de son utilisation dépendra des circonstances nationales (géographiques, institutionnelles et culturelles). Dans bien des pays, on l'utilise le plus souvent au niveau local. On peut toutefois s'en servir plus largement. Par exemple, en Suisse, c'est un pilier important du système démocratique – des référendums sont organisés environ quatre fois par an au niveau national, et encore plus souvent aux niveaux local et cantonal.

Veiller à ce que tous les citoyens soient entendus

Le développement de groupes de pression catégoriels très organisés exerce une profonde influence 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.

S'il est important de conserver et de renforcer les consultations visant les organisations de la société civile, les syndicats et autres groupes, il est tout aussi important de reconnaître qu'ils ne représentent pas toute la société. Le dialogue avec ces organisations complète, mais ne remplace pas des consultations de grande ampleur.

Dans la société, beaucoup de personnes, qui sont souvent les plus vulnérables, n'ont aucune "voix" officielle. Il faut trouver des moyens de les contacter et de s'assurer que leurs besoins sont pris en considération dans l'élaboration des politiques et dans leur mise en oeuvre.

La communication sur la réforme du secteur public

L'impératif d'une communication efficace et d'un authentique 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 transformations démographiques et assainir les finances publiques. Les réformes à réaliser doivent porter à la fois sur les services fournis par les administrations 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 mettre en œuvre les réformes nécessaires dans un *effort permanent* d'adaptation et d'ajustement à un contexte en perpétuelle mutation.

L'expérience acquise dans les pays membres démontre amplement que l'adoption des réformes peut être extraordinairement difficile. 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, en faisant le lien entre les changements et la réalité du vécu. C'est particulièrement le cas si ces résultats ne se concrétisent qu'à long terme et non pas immédiatement, ou s'ils entraînent à court terme des sacrifices. Il faut que les citoyens sachent ce qu'ils vont gagner et à quel coût. Ici, la vision d'avenir et l'impulsion politique sont essentiels.

Je serai toujours sceptique – mais, je crois, réaliste – à l'idée que des hommes politiques s'attaqueront à des enjeux de long terme en sacrifiant des succès électoraux à court terme, mais les rouages de l'appareil gouvernemental (c'est-à-dire la fonction publique) doivent aller plus loin et être constamment en quête d'approches et de mécanismes qui persuaderont leurs maîtres politiques d'agir comme il faut vis à vis du long terme.

Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE

Transparence et clarté sont également essentielles. Vu la complexité de la plupart des réformes, il est tentant de se simplifier à l'excès et d'exagérer les mérites des réformes, ou d'insister plus sur les conséquences négatives de la non réforme que sur les résultats positifs de la réforme. Si les gouvernements cèdent à la tentation de trop promettre, cela peut créer des attentes irréalistes. Quand il ne leur est pas donné satisfaction, la crédibilité du gouvernement est affaiblie.

Si l'action contredit le discours officiel, c'est la crédibilité du gouvernement qui est en jeu.

Claude Wiseler, Ministre de la Fonction Publique
et de la Réforme Administrative, Luxembourg

Il est quelquefois nécessaire que le gouvernement dise “non”. Il est important d’expliquer pourquoi certaines décisions sont prises (s’il s’agit par exemple de réaliser des réformes impopulaires ou de redéployer des ressources, etc.) en dépit de l’opposition de certaines fractions de la population.

La participation des citoyens et des organisations de la société civile au processus de prise de décision peut contribuer à créer des partisans du changement et améliorer la qualité des politiques suivies. Une stratégie de communication interne est également nécessaire pour créer chez les fonctionnaires un sentiment favorable à la réforme.

Si les agents de l’administration ne sont pas partants, les réformes ne se feront pas

Clay Johnson III, Deputy Director for Management,
Maison Blanche, Office of Management and Budget, USA

Il est également nécessaire de procéder à l’évaluation des réformes, et d’organiser une coopération internationale pour mettre au point des indicateurs et des travaux d’analyse comparables et objectifs. Démontrer clairement quels ont été les résultats des programmes gouvernementaux, cela peut non seulement permettre de concevoir à l’avenir de meilleurs programmes, mais aider également à obtenir des appuis et, en fin de compte, créer la confiance.

Il y aura toujours des gens qui résisteront au changement; le gouvernement doit s’adresser à la « majorité silencieuse ».

Ulla-Maj Wideroos, Ministre des Finances, Finlande

Le public attend du gouvernement ouverture et transparence. Cela implique donc de parler clairement au public des risques à affronter et des arbitrages à opérer.

L’action publique a rarement à choisir entre le noir et le blanc, mais plutôt entre propositions valables. Eclairer et répartir les risques et diffuser ce que l’on sait sur les risques est essentiel à la transparence et à un gouvernement responsable.

Jocelyne Bourgon, Ambassadeur du Canada auprès de l’OCDE

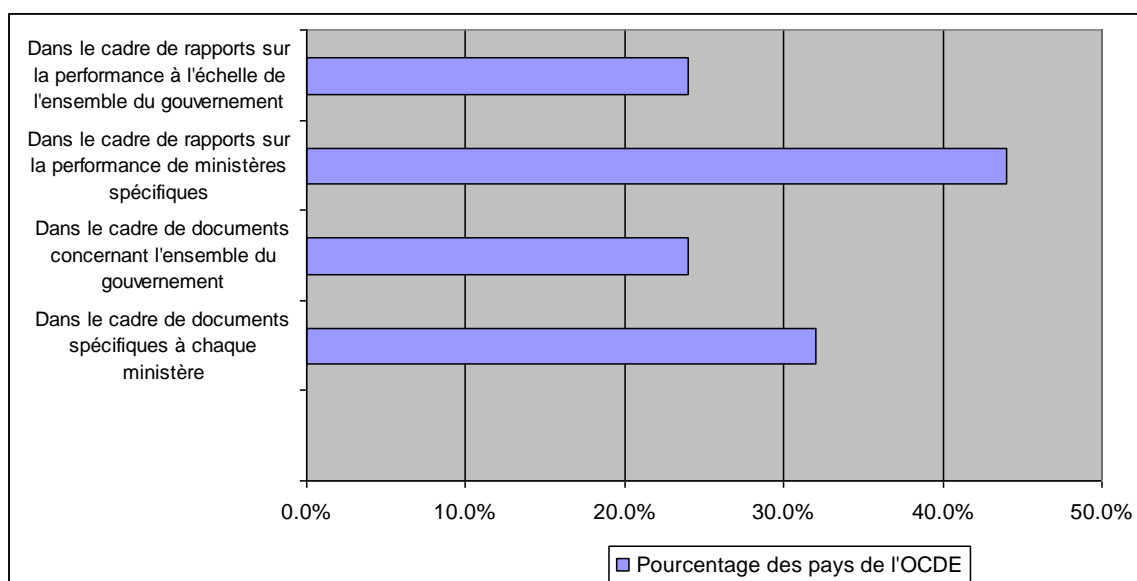
Le grand public et les médias peuvent pardonner un faux pas (après tout, l’erreur est humaine), mais ils ne pardonneront jamais les contrevérités et les promesses non tenues

Gregor Virant, Ministre de l’Administration Publique, Slovénie

Les risques et les erreurs font partie de l’agenda quotidien des responsables politiques. Il nous faut vivre avec l’incertitude – nous ne pouvons pas faire autrement. Une administration ouverte et organisée en réseau peut mieux communiquer sur les risques et les erreurs, mais elle ne peut pas les éviter.

Vassalis Andronopoulos, Secrétaire Général du Ministère
de l’Intérieur et de l’Administration Publique, Grèce

Figure 3. 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.

III. PRODUIRE DES RESULTATS

Ce que le gouvernement fournit effectivement aux citoyens en termes de mesures prises et de services a également une incidence sur la confiance du public. Servir l'intérêt public comporte un aspect consistant à produire des politiques et des services correspondant aux besoins réels de citoyens, et à veiller au meilleur emploi des ressources publiques.

Un aspect de la légitimité et de la réceptivité du gouvernement est de veiller à ce que l'on fournisse à nos clients les meilleurs services lorsque cela relève du rôle des pouvoirs publics.

Wayne Wouters, Secrétaire du Conseil du Trésor, Canada

Depuis plus de deux décennies les gouvernements des pays membres de l'OCDE ont mis en œuvre des réformes visant à moderniser la gestion de l'administration. Ces réformes sont parties de situations différentes, à un rythme différent selon le contexte national des différents pays concernés. Le but de ces réformes est d'accroître la flexibilité et de promouvoir l'innovation, ce qui doit, espère-t-on, permettre aux administrations d'avoir un meilleur rapport coût-efficacité et les rendre plus réceptives aux besoins des citoyens.

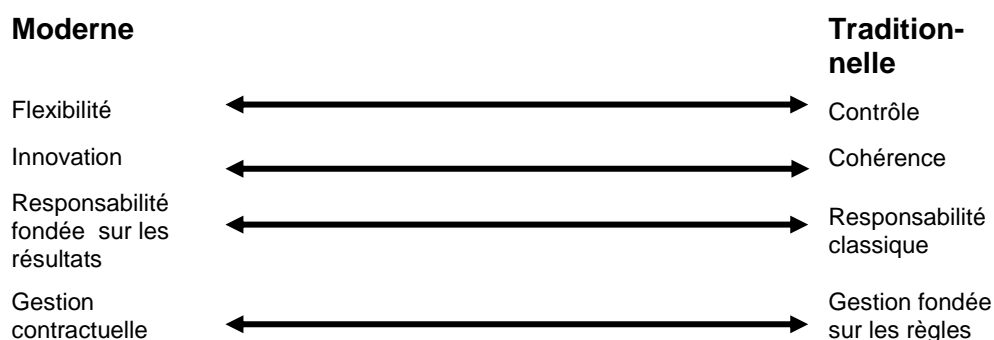
Les réformes affectent à la fois le rôle de la puissance publique et la façon dont elle est organisée. Elles consistent à faciliter le redéploiement des ressources là où elles produisent les plus fortes retombées sociales et économiques, à réformer les budgets pour les orienter vers les résultats, à améliorer la qualité de la réglementation, à créer des agences indépendantes pour assurer une mise en œuvre efficace des politiques publiques, à renforcer l'intégrité et le professionnalisme des fonctionnaires et à transférer des compétences aux collectivités publiques de niveau inférieur.

Ajoutons que les administrations se lancent de plus en plus dans des accords de partenariat entre les secteurs public et privé, tels que l'externalisation de prestations de services, de manière à réaliser des gains de productivité et à élargir l'éventail des choix des usagers.

Ces réformes ont néanmoins affecté la capacité des autorités nationales à conduire et à contrôler à partir du centre la mise en œuvre de l'action publique, et elles ont parfois obscurci la répartition des compétences dans ce domaine. Le besoin se fait sentir d'une meilleure coordination et d'une plus grande cohérence dans les relations tant verticales qu'horizontales entre niveaux d'administration.

Comparée à l'administration "traditionnelle", l'administration "modernisée" offre au regard flexibilité, innovation, gestion des performances et un nouveau cadre de responsabilité basée sur les résultats. Bien que le modèle traditionnel ait été critiqué comme étant trop rigide et trop lent à s'adapter, il offrait plus de stabilité et plus de cohérence. 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.

Figure 4. Caractéristiques des administrations moderne et traditionnelle : trouver un juste équilibre



Accent mis sur les performances et les résultats

Pour améliorer la transparence et faire en sorte que les contribuables en auront pour leur argent, les gouvernements introduisent de plus en plus la gestion des performances dans leur fonction budgétaire et leur gestion du personnel. Quelles que soient les différences dans les voies d'approche, les pays partagent les mêmes objectifs fondamentaux, à savoir améliorer les performances et obliger à rendre compte des résultats. Une administration vraiment à l'écoute doit être capable de faire le lien entre d'une part les ressources et d'autre part les résultats et les retombées. Voilà qui paraît simple, et c'est une pratique courante dans le secteur privé, mais cela reste un défi dans le secteur public. Comme les États-Unis l'ont mis en lumière, élaborer des mesures fiables des retombées et des coûts est difficile, et une telle métrique à elle seule ne produit pas de résultats. Pour aboutir à de meilleures performances, il est absolument essentiel de montrer clairement quelle est la finalité d'un programme et de sa méthodologie, qui est responsable et qui doit rendre des comptes sur les différentes parties du plan d'action, et enfin quel est le degré d'importance et la priorité du programme aux yeux des dirigeants politiques.

Je ne crois pas que nos concitoyens attendent des services d'un niveau élevé de la part de leur administration. Ils ne s'attendent pas à des niveaux de service équivalents à ceux du secteur privé, ou à des niveaux élevés de responsabilisation ou de parler vrai. Notre défi est de changer tout cela : de leur fournir des services de haut niveau, des responsabilités clairement spécifiées, et du parler vrai. Enfin, il s'agit de faire en sorte qu'ils s'attendent à trouver un tel niveau de qualité dans les prestations de leur administration, de telle manière que lorsqu'ils ne l'obtiennent pas ou lorsqu'ils ont affaire à un candidat qui ne leur procure pas ce niveau, ils ne seront pas enclins à voter pour lui.

Clay Johnson III, Deputy Director for Management,
Maison Blanche, Office of Management and Budget, USA

Il est également important d'être transparent quant à la façon dont les ressources sont dépensées, par exemple grâce à de meilleurs comptes-rendus au Parlement et à des informations clairement accessibles pour les citoyens. Dans le cadre de la grande réforme budgétaire qu'elle a récemment introduite, la France a changé la façon dont le budget est présenté. Il est maintenant organisé autour de grands domaines d'action et de programmes, et il fournit davantage d'informations sur les programmes, notamment par le biais d'objectifs et d'indicateurs de succès.

Les citoyens veulent savoir ce que l'on fait de l'argent de leurs impôts, comment les politiques publiques sont organisées et mises en œuvre, et si elles ont donné des résultats en accord avec l'argent qu'ils ont versé pour leurs impôts.

Frank Mordacq, Directeur Général de la Modernisation de l'État,
Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, France

Rien n'est plus important pour la légitimité du gouvernement que la capacité de montrer que l'action cadrerait bien avec ce qui avait été inscrit dans le programme, et sinon, quelle en est la raison. C'est une forme de responsabilité politique à l'égard des citoyens.

Jocelyne Bourgon, Ambassadeur du Canada auprès de l' OCDE

La Corée a recouru aux nouvelles technologies pour fournir une plus grande transparence, par exemple grâce à son Système "Easy-One" qui permet la gestion en ligne du processus d'élaboration des politiques. Elle a également monté un système donnant aux clients la possibilité d'évaluer les politiques et les organisations gouvernementales.

En rendant les services et les informations de l'administration largement accessibles en ligne, nous pouvons accroître la satisfaction de nos concitoyens à l'égard des services administratifs tout en augmentant la transparence, et créer par là même des relations plus étroites entre les citoyens et l'administration.

O-Ryong Kwon, Vice-Ministre de l'Administration Publique
et des Affaires Intérieures, Corée

Des services de meilleure qualité, centrés sur le citoyen

Outre un surcroît de transparence, les promoteurs de la performance cherchent à apporter une meilleure qualité aux citoyens : des services mieux ciblés, un accès plus aisé à l'administration et à ses services, davantage de choix et une plus grande efficacité. Dans bien des pays on a recours à des chartes du citoyen pour fixer des normes de qualité en matière de services publics.

Une approche en matière d'amélioration de la qualité consiste à fournir des services plus intégrés. Le Canada a lancé l'initiative "Service Canada" visant à fournir un réseau unique de services communs à plusieurs ministères. L'Australie est elle aussi en train de mettre au point des formules transversales regroupant différents ministères et niveaux d'administration pour traiter des problèmes liés à la sécurité et à l'environnement, et fournir des services aux populations autochtones. De nombreux pays ont recours à l'administration électronique pour faire disparaître les cloisonnements dans l'administration et améliorer les possibilités d'accès des citoyens aux services.

Nos concitoyens nous jugeront à l'aune de l'utilité des services que nous lançons.

Wenche Lyngholm, Secrétaire d'Etat, Norvège

C'est de cette manière que les pays se focalisent sur les citoyens et leurs besoins, en changeant la façon dont l'administration est organisée et dont elle opère. Certaines approches impliquent un rapprochement entre les services et les citoyens, par exemple grâce à la décentralisation vers des niveaux inférieurs d'administration. De nombreux pays s'efforcent également d'offrir aux citoyens plus de choix ou des services plus personnalisés et davantage ciblés. Dans ce but, certains pays,

comme la Hongrie, externalisent des services au profit de prestataires privés ou à but non lucratif dans de nombreux domaines de l'administration publique.

Ce dont nous avons réellement besoin, ce n'est pas d'une capacité accrue pour l'administration, mais d'une meilleure capacité de maîtriser les problèmes auxquels nous sommes confrontés.

Gyula Pulay, Secrétaire d'Etat chargé de l'Administration,
Bureau du Premier Ministre, Hongrie

La simplification administrative est un autre élément important de l'amélioration de la qualité des rapports entre l'État, les entreprises et les individus. On peut économiser à la fois du temps et de l'argent en diminuant les barrières et les lourdeurs administratives.

La confiance des citoyens repose dans une large mesure sur la façon dont fonctionne l'administration publique, si les procédures sont raisonnables et simples.

Gregor Virant, Ministre de l'Administration Publique, Slovénie

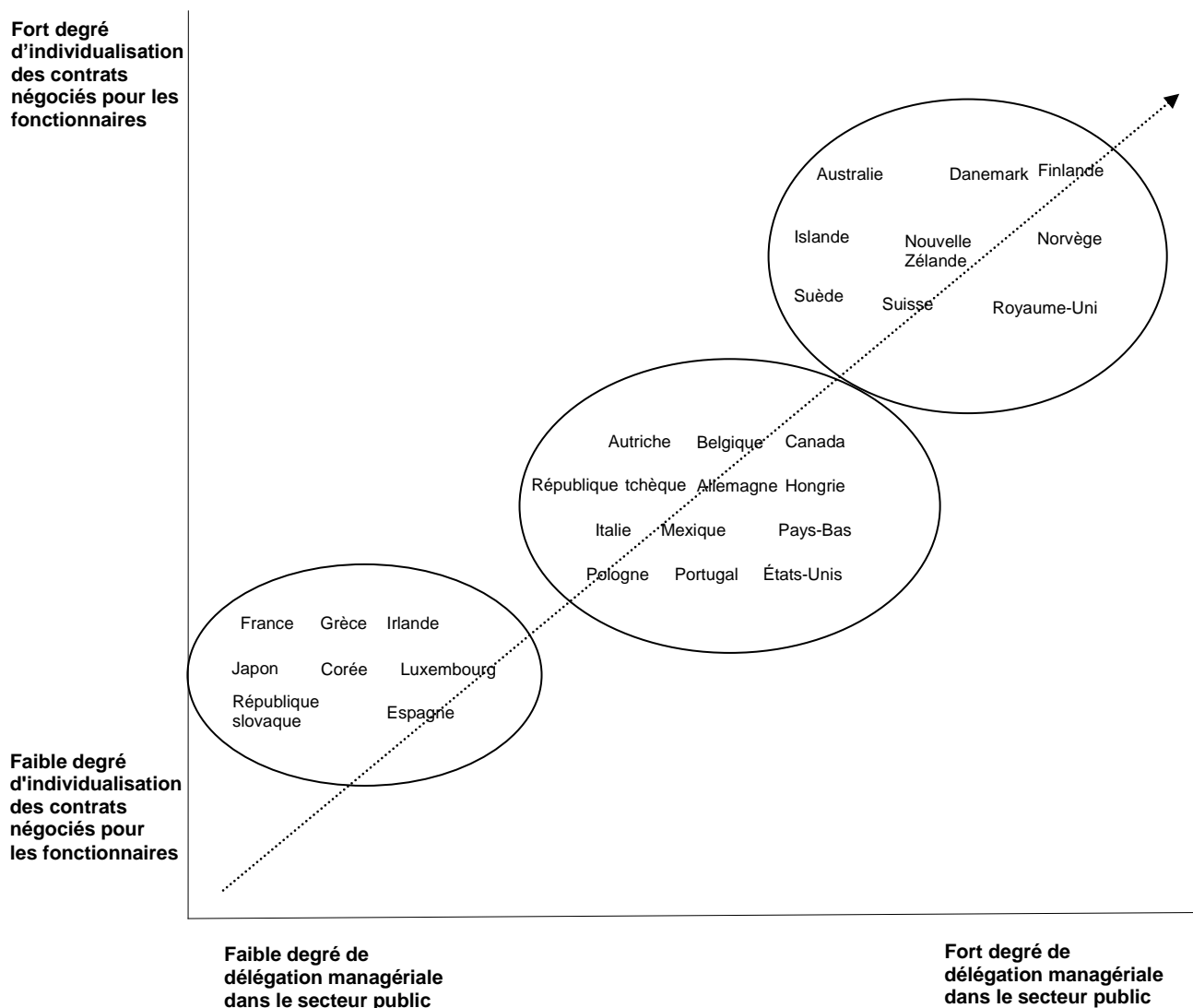
Une fonction publique qui change

Ces changements sont sous-tendus par une nouvelle approche de la fonction publique. En échange de l'obligation de réaliser des niveaux spécifiques de performance, de les mesurer et d'en rendre compte, les gestionnaires se voient accorder davantage de flexibilité et d'autonomie. Certains pays introduisent également des contrats et des formules de rémunération plus individualisées et incluant une référence aux performances, et l'on y recrute de plus en plus en dehors du secteur public. Mais cela implique une nouvelle culture d'organisation, qu'il peut être difficile d'installer en profondeur. Pour que les fonctionnaires soient motivés et impliqués, et possèdent les capacités dont ils ont besoin dans ce nouvel environnement, de nombreux pays mettent l'accent sur la formation. Par exemple, l'Italie insiste sur la formation continue, et elle met au point un nouveau module de formation, tout en créant une banque de données des projets de formation pour éviter chevauchements et doubles emplois.

La confiance n'est pas seulement un problème pour les citoyens destinataires des services, mais elle concerne également les fonctionnaires. Ils ont besoin d'être motivés, de sentir qu'ils font partie d'une équipe, d'être impliqués, d'avoir un esprit de service. L'encadrement doit être à la fois professionnellement qualifié et compétent, mais également responsable.

Federico Basilica, Chef de Département, Département de la Fonction Publique, Italie

Figure 5. 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.

Mais cette flexibilité, qui va de pair avec le pouvoir de décision accru des responsables publics, de nouvelles pratiques de recrutement et de nouvelles formules contractuelles, peut comporter des risques, comme par exemple des chaînes de responsabilités mal définies, un manque de cohérence entre niveaux d'administration, une politisation excessive de la fonction publique et des conflits d'intérêts, voire de la corruption.

Les pays ont insisté sur la nécessité d'une solide infrastructure déontologique basée sur les valeurs du service public, sur des codes de conduite, sur une formation et sur un système de sanctions appliqué de façon cohérente en cas de manquements à l'éthique.

La confiance que nous, membres de l'administration, voulons obtenir de la part des citoyens est une confiance que le gouvernement tiendra ses promesses, qu'il parle franchement et clairement, qu'il est responsable, et que le non respect des lois ne restera pas impuni.

Romero Ramos, Secrétaire de l'Administration Publique, Mexique

Évaluer et gérer les risques

Dans de nombreux domaines de l'action publique, les gouvernements sont confrontés à des risques – risques économiques et financiers, santé, sécurité, environnement, sécurité nationale. Les responsables publics doivent prendre des décisions où les incertitudes futures sont économiquement significatives et inévitables. Il est donc nécessaire d'évaluer et de gérer les risques en aidant à mettre au point les réactions publiques adéquates. Il y a en outre un aspect de la gestion des risques, à savoir la gestion de crise, qui revêt une importance particulièrement cruciale pour la confiance à l'égard des pouvoirs publics. Comme l'a noté l'Australie, être obligé de réagir rapidement à partir de ministères et de niveaux d'administration multiples exige un solide repérage des risques, l'élaboration de scénarios, des préparatifs et une capacité d'intervenir promptement. L'évaluation et la gestion du risque deviennent de plus en plus un enjeu global.

D'une manière générale, les gouvernements ne sont pas bien préparés à identifier et à gérer les risques, et les pays ont dès lors demandé à l'OCDE de les aider dans ce domaine.

[L'ouragan] Katrina nous a réveillés en sursaut, en nous rappelant que l'identification et la gestion du risque est l'un des principaux défis et l'une des responsabilités majeures des gouvernements, qui exige une coordination et une coopération étroites entre les responsables élus, les fonctionnaires, les gouvernements à tous les niveaux et, bien sûr, le secteur privé. Etant donné que les désastres se répandent également au delà des frontières, une coordination internationale efficace entre tous ces acteurs est également primordiale.

Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE

REMERCIEMENTS

L'OCDE remercie le Ministère de l'Intérieur et des relations au sein du royaume des Pays-Bas, la Ville de Rotterdam, et l'Université Érasme de Rotterdam pour leur contribution au succès de la réunion ministérielle.

ANNEXE A.
LES POINTS SAILLANTS DE LA REUNION

Remarques de la Présidence

par Alexander Pechtold, Ministre de la Réforme Gouvernementale et des Relations du Royaume, Pays-Bas

Mesdames et Messieurs,

D'après un vieux dicton hollandais, "La confiance arrive à pied, mais elle s'en va à cheval".

Au début de cette réunion, le Secrétaire Général de l'OCDE a remarqué qu'il ne saurait y avoir de priorité plus haute pour un gouvernement démocratique que de conserver la confiance de ses citoyens. Cette vérité est amplement démontrée par le fait que nous – les ministres responsables des modes de gouvernance publique dans nos pays respectifs – avons décidé de nous réunir pour discuter des moyens de renforcer la confiance des citoyens à l'égard de l'action publique. Cela est spécialement important dans la mondialisation présente où une gouvernance publique efficace et efficiente est plus déterminante que jamais pour assurer le développement économique et social.

J'aimerais vous faire part de quelques-uns des messages essentiels qui ont à mon avis émergé de la discussion d'aujourd'hui.

Il nous faut progresser dans le dialogue avec les citoyens. Les élections au niveau national sont l'ultime pierre de touche des points de vue des citoyens, mais elles ne suffisent pas. Le système démocratique a constamment besoin d'être alimenté et renouvelé. Les pays de l'OCDE ont mis en oeuvre toute une série de mécanismes de consultation – qui ont tous pour but d'accorder une place centrale aux citoyens. Ces mécanismes comprennent les enquêtes et sondages auprès des usagers, des sollicitations explicites des réactions des usagers des services publics par le biais de l'Internet ou de centres d'appel, les chartes des citoyens, le recours à des auditions publiques, la création de panels de consultants inclusifs pour formuler une politique, et l'utilisation de pétitions et de référendums. De telles mesures exigent que l'on y investisse suffisamment de temps et d'argent. Il faut avouer que cela fait partie intégrante du coût de l'élaboration et de la mise en oeuvre d'une politique dans les démocraties modernes.

Mais il ne suffit pas de mettre en place de tels mécanismes. Les gouvernements ont l'obligation de montrer aux citoyens comment ils utilisent leurs avis – ou pourquoi ils ont décidé de ne pas s'en servir. Faute de quoi ces mécanismes de consultation ne peuvent qu'encourager le scepticisme des citoyens – et compromettre la finalité même pour laquelle ils ont été créés au départ.

Les gouvernements doivent également veiller à ce que les résultats des consultations des citoyens reflètent les souhaits de l'ensemble de la collectivité – et pas simplement ceux des avocats bruyants des droits acquis qui ont participé à l'exercice. Le recours à l'administration électronique peut à cet égard être utile.

Mais le gouvernement ne peut pas tout faire. Les citoyens ne peuvent pas compter sur leurs gouvernements pour régler tous les problèmes. Quelquefois il sera conforme à l'intérêt public que le gouvernement dise "non." Les responsables politiques ne doivent pas faire de promesses qu'ils ne peuvent pas tenir, car cela affaiblit la confiance dans le gouvernement.

Les gouvernements ont également l'obligation d'envoyer sans retard des messages clairs et cohérents qui expliquent bien aux citoyens pourquoi des réformes sont nécessaires et ce qu'elles réaliseront. Il en est particulièrement ainsi lorsque les résultats se situent dans le long terme au lieu d'être immédiatement visibles – comme les efforts de réforme des systèmes de retraite que l'on fait pour relever le défi des sociétés vieillissantes. Vision d'avenir et impulsion politique sont ici essentiels. La mesure des résultats est par ailleurs indispensable.

Les gouvernements commettent également des erreurs. Les tâches auxquelles ils sont confrontés aujourd'hui sont de plus en plus complexes – ce qui en retour accroît les possibilités d'erreur. Le recours à des stratégies efficaces de gestion des risques devient de plus en plus essentiel pour atténuer les possibilités de se tromper. Cependant lorsqu'il y a faute, la leçon à tirer dans chaque cas est qu'il est important de reconnaître la faute, d'expliquer ce qui n'a pas marché, d'en indiquer la cause, et de corriger le tir.

Il nous faut améliorer sans cesse les performances de l'appareil gouvernemental. La confiance du public à l'égard des institutions gouvernementales est liée à ce que le public perçoit : ces institutions fonctionnent-elles bien ou mal, les pouvoirs publics tiennent-ils leurs promesses ? Nous sommes tous en train d'appliquer des mesures visant à moderniser la façon dont fonctionnent nos gouvernements respectifs. L'élément crucial de ces réformes réside dans le fait de réorienter le déploiement et la gestion des moyens du gouvernement autour des résultats. Il s'agit également de transférer les responsabilités à des niveaux d'administration inférieurs – en les rapprochant des citoyens là où ceux-ci sont les mieux placés pour les influencer. Mais en même temps les citoyens n'ont pas à connaître de la répartition des compétences entre les divers services administratifs !

Cela implique également d'élargir les marges de choix des usagers, souvent en faisant appel au secteur privé et aux organisations à but non lucratif dans la fourniture de services publics. Ce programme de réforme a démarré, mais il n'est nullement achevé.

La fonction publique est la clé du succès de toute réforme. Comme l'a déclaré le délégué des États-Unis, « Si les fonctionnaires ne sont pas partants, la réforme ne se fera pas ». Il faut que les fonctionnaires soient des partenaires dans le processus de réforme. Il est essentiel de surmonter à la fois la résistance au changement et la lassitude que des réformes continues peuvent engendrer.

L'intégrité est primordiale pour l'administration. Les gouvernants doivent être plus que jamais vigilants quant au respect des normes les plus strictes en matière d'éthique et de prévention des conflits d'intérêts.

Nous demandons que l'OCDE poursuive ses travaux avec les pays membres sur les questions de gouvernance publique, et qu'il nous aide dans nos efforts pour accroître la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics.

En définitive, il n'y a pas d'alternative au renforcement de la confiance des citoyens vis-à-vis de l'action publique. Si vous n'agissez pas dans ce sens, vous alourdissez le coût de la puissance publique pour tous et vous favorisez le désengagement des citoyens.

Remarques introductives – extraits

Alexander Pechtold, Ministre de la Réforme de l'administration publique et des Relations au sein du Royaume, Pays-Bas

Nous ne pouvons faire notre travail que si nous disposons d'un certain degré de « confiance » de la part des citoyens et de la société dans son ensemble. Cela ne veut pas dire que les citoyens ne devraient pas se montrer critiques vis-à-vis de ce que le gouvernement fait ou ne fait pas. Au contraire, ils devraient se montrer critiques à l'égard de la façon dont se manifeste la puissance publique. Mais inversement ils devraient avoir confiance que dans ses actes, quels qu'ils soient, le gouvernement agit dans l'intérêt général.

Quelles qu'en soient les causes, c'est un fait qu'aujourd'hui on fait moins confiance au gouvernement que ce n'était le cas dans un passé récent. Dans l'intérêt de la démocratie et d'un bon gouvernement, nous devons nous préoccuper des raisons de cela. Il faut ensuite que nous nous interroguions sur la question encore plus intéressante des actions nécessaires pour renforcer la confiance et, parfois, la retrouver.

C'est un fait que la démocratie exige d'être constamment entretenue. Etant hollandais, je compare cela aux digues qui sont essentielles pour vivre dans notre pays. Elles ont besoin d'un soin et d'un entretien constants. Sitôt qu'elles risquent d'être atteintes, ou si elles sont attaquées quelles qu'en soient les causes, il faut agir.

L'affaiblissement de la confiance est une atteinte à la démocratie et à la bonne gouvernance. Ce n'est pas un luxe que de s'attaquer à ce problème.

Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE

Je suis fermement convaincu que c'est au niveau politique qu'une baisse de la confiance a le plus de chances de survenir, c'est à dire dans le logiciel des politiques et des pratiques mis en place par le niveau politique. Dans les démocraties la réaction à un manque de confiance envers le gouvernement se reflète en général dans la prochaine élection.

Cependant ce n'est malheureusement pas toujours le cas, ce qui m'amène à mon second problème, la satisfaction des besoins à court terme dans une perspective à long terme.

Je souhaite sincèrement pouvoir me montrer optimiste quant à la capacité de la classe politique de prendre des décisions évidentes et nécessaires génératrices d'avantages à long terme plutôt que d'avantages immédiats, mais en se basant sur des réformes que je perçois comme nécessaires dans bien des pays, il est extrêmement difficile qu'il en soit ainsi. Quelle est la réponse ?

Je serai toujours sceptique – mais je crois, réaliste – à l'idée que des hommes politiques s'attaqueront à des enjeux de long terme en sacrifiant des succès électoraux à court terme, mais les rouages de l'appareil gouvernemental (c'est-à-dire la fonction publique) doivent aller plus loin et être constamment en quête d'approches et de

mécanismes qui persuaderont leurs maîtres politiques d'agir comme il faut vis-à-vis du long terme.

Si des hommes politiques visionnaires sont rendus conscients de l'existence d'un problème du futur avant qu'il devienne un problème du présent, la probabilité de traduire en actes les bonnes options devrait en être fortement accrue, parce que les solutions radicales qui feraient trop souffrir pourraient être évitées. La réforme des retraites en est un exemple. Des ajustements mineurs opérés aujourd'hui, qui pourraient trouver un appui politique, notamment s'ils s'accompagnent d'une bonne stratégie de communication, aideraient à éviter de prendre des mesures plus spectaculaires dans quelques années

Allocution inaugurale – extraits

par William Pfaff, écrivain et commentateur politique

Nous nous trouvons dans une situation nouvelle dans la mesure où beaucoup de mécanismes traditionnels de médiation entre le gouvernement et le public, qui contribuent à l'élaboration et à l'interprétation de l'action publique, sont maintenant affaiblis ou modifiés. Les églises ont perdu de l'influence, tout comme les syndicats et d'autres groupes de la société civile. Les partis politiques ne sont plus des organisations de militants, mais de simples rassemblements idéologiques où il n'y a pas d'interaction constante entre les membres.

Si les médias revêtent une importance nouvelle dans la vie politique, c'est dans une large mesure par défaut. D'une manière générale, la presse reflète la sagesse conventionnelle, et elle accepte sans esprit critique les présupposés des gouvernements et des institutions publiques concernant l'économie, l'évolution de la société, très certainement les relations internationales, et plus généralement tout ce qui concerne la question : où allons nous et pourquoi ? Le meilleur conseil que je puisse donner, c'est donc d'être ouvert et sincère à l'égard de la presse.

Votre problème ne concerne pas d'habitude la communication, mais les choix politiques. Beaucoup de décisions sont encore prises alors qu'il n'y a guère eu de consultation de la population sur des questions qui ont, pour les citoyens, des conséquences importantes et parfois désastreuses.

Les élites dirigeantes ont tendance à voir le problème de la communication avec le public comme un problème de transmission vers le bas des analyses et des décisions de l'élite, alors que le vrai problème est la transmission vers le haut de l'opinion publique. Le citoyen n'est pas un "client," et le gouvernement n'est pas un pourvoyeur de biens.

En dépit des sondages et autres mesures de l'opinion publique, la communication ascendante est incohérente et difficile à interpréter en dehors des élections, et souvent même quand il y a une élection. Les élections sont des instruments grossiers. Elles véhiculent des vérités choquantes mais pas subtiles; les gouvernements et les organisations internationales sont fréquemment incapables de comprendre ce que disent les gens, ou ils rejettent ce qu'ils entendent parce que c'est déplaisant et donc erroné.

De nombreux systèmes démocratiques dans lesquels nous vivons étaient, il n'y a pas tellement longtemps, tout sauf démocratiques. Ils sont fragiles, et nous, les élites, nous avons des responsabilités à leur égard.

Résumé du Modérateur – extraits

par Jocelyne Bourgon, Ambassadeur du Canada auprès de l'OCDE

Le bon gouvernement a quelque chose à voir avec le gouvernement réceptif, le gouvernement responsable, le gouvernement légitime. Nous avons examiné le gouvernement réceptif. Le gouvernement responsable a rapport à l'équité, au refus de l'exclusion, à l'État de droit, à l'intérêt collectif, à l'absence de pénalisation des futures générations – au moyen et au long terme. Un gouvernement légitime est un gouvernement qui mérite la confiance des citoyens.

Les citoyens sont très différents des consommateurs, fondamentalement différents.

Quelles sont les conséquences d'une baisse de confiance à l'égard de la fonction publique ? Il y a d'abord le fait que cela augmente le coût de l'appareil gouvernemental, parce que cela rend les contrôles plus coûteux. Cela conduit à une organisation de la fonction publique plus rigide, davantage régie par des règles, qui comporte davantage d'échelons de supervision, de suivi et de contrôle. En fin de compte l'administration est probablement moins réceptive. Le coût de la méfiance à l'égard de la fonction publique est en définitive très élevé.

Le coût réel de la méfiance vis-à-vis de l'administration se rapproche probablement de choses telles que le désengagement des citoyens, la non participation, l'érosion de la cohésion sociale.

Le coût de la méfiance à l'égard des institutions gouvernementales est encore plus élevé. Il peut aboutir à ce que le gouvernement soit incapable conduire un programme de réformes ambitieux. Finalement la méfiance envers les institutions a des effets diffus sur le fonctionnement de l'économie de marché. Il est impossible d'avoir un marché qui fonctionne bien avec un État disfonctionnel.

L'évaluation comparative n'est pas un concours où l'on est reçu ou recalé. Elle consiste à se mesurer soi-même parce que l'on est résolu à s'améliorer, mais en sachant ce que les autres font. L'évaluation comparative pourrait être un moyen prometteur de progresser vers une administration réceptive.

Un gouvernement responsable, cela commence par le parler vrai. Mais cela veut dire que l'on fasse au moins deux choses que beaucoup de gouvernements ne savent pas très bien faire. L'une est l'évaluation des risques et la gestion des risques, et l'autre est l'identification des arbitrages à opérer. L'action publique est rarement un choix entre noir et blanc, c'est un choix entre deux propositions qui sont l'une et l'autre valables. Intégrer un moyen d'éclairer et de partager les risques et diffuser les connaissances sur les risques est une condition primordiale de la transparence et d'un gouvernement responsable.

Le modèle wébérien définissant avec netteté les responsabilités et les comptes à rendre ne marche pas dans un monde d'organisation en réseaux, de gestion horizontale et

de responsabilité collective. Ce n'est pas confortable. Si nous ne traitons pas la question de la modernisation de notre concept d'imputabilité et de responsabilité, cela peut conduire à bien des récriminations inutiles.

La conférence parallèle des étudiants

L'Université Erasme de Rotterdam a organisé une conférence pour des étudiants en parallèle à la réunion ministérielle. Un groupe international d'étudiants en maîtrise de Gestion Publique et de Politique Publique du Département d'Administration Publique ont été invités à débattre les mêmes questions que les ministres :

Dialogue avec les citoyens

- 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 mondialisation où les institutions supranationales jouent un rôle de plus en plus important ?
- Comment l'administration répond-elle au haut niveau d'attente 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 ?

Produire des résultats

- 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 ?

A la fin de la journée, les étudiants ont rendu compte de leurs conclusions aux ministres par liaison vidéo.

Les étudiants ont observé qu'il pouvait être dangereux de voir la confiance comme un concept holiste. Il faut faire une distinction entre la confiance envers les hommes politiques et la confiance à l'égard des fonctionnaires, et entre la confiance à court terme et à long terme. Renforcer chaque type de confiance requiert une approche particulière.

Se polariser sur la confiance en tant que valeur absolue comporte également des dangers. Se concentrer sur la confiance à court terme, par exemple en évitant d'appliquer des réformes impopulaires, peut conduire à une perte de confiance à long terme. Il est nécessaire que les gouvernements s'attaquent à des enjeux de long terme comme les retraites et la santé.

Les étudiants ont examiné certains instruments propres à accroître la confiance, notamment en améliorant la communication. Le gouvernement a besoin d'écouter ses citoyens, en particulier ceux que l'on n'entend pas. Les nouveaux instruments qui améliorent la capacité d'écoute doivent prendre en considération ces citoyens que personne n'entend. L'administration électronique ne résoudra pas nécessairement ce problème étant donné l'existence du fossé numérique. L'administration électronique bénéficiera surtout à ceux qui sont éduqués et équipés pour l'utiliser. Les gouvernements ont tendance à promouvoir l'administration électronique comme solution au problème de l'écoute, mais cela peut être dangereux.

Moderniser le gouvernement, ce n'est pas simplement privilégier les valeurs économiques. Moderniser les valeurs ne devrait pas se réduire à des extrants et à des intrants, parce que les gouvernements ont d'autres priorités (voir les questions plus traditionnelles des investissements dans l'infrastructure et autres services sociaux).

L'éthique est également essentielle pour l'augmentation de la confiance des citoyens. L'éthique dans la fonction publique peut être renforcée en :

- Assurant une formation continue à l'éthique et des évaluations déontologiques périodiques;
- Accroissant l'indépendance d'entités telles que le "Médiateur chargé de l'éthique" et leurs pouvoirs de sanction;
- Protégeant et récompensant les informateurs qui dénoncent un comportement contraire à l'éthique de la part de collègues ou de hauts fonctionnaires.

ANNEXE B.

BREF APERÇU DE LA MODERNISATION DANS LES PAYS DE L'OCDE

Pour préparer la réunion au niveau des Ministres, l'OCDE a demandé aux pays d'identifier les principaux défis auxquels ils sont confrontés, ainsi que les priorités qui sont actuellement les leurs dans le domaine de la modernisation du secteur public. Leurs réponses ont été résumées pour constituer une base pour les discussions de la réunion. Bien que les pays adoptent différentes approches, certaines préoccupations communes se dégagent clairement. Un aperçu des principaux défis et priorités identifiés par les pays de l'OCDE est présenté ci-dessous.

Les principaux défis à venir

- **Mondialisation** : la compétitivité nationale, et un rôle accru pour les organisations supranationales (par ex. l'Union Européenne, l'Organisation Mondiale du Commerce, etc.)
- **Des citoyens plus exigeants** : le public veut participer davantage à l'élaboration des politiques, des services publics de meilleure qualité et qui répondent de plus en plus à leurs besoins spécifiques, et il est nécessaire de concilier les demande à court terme et l'intérêt collectif à long terme.
- **Le vieillissement de la population** : des pressions s'exercent sur les programmes sociaux et sur le marché du travail aussi bien public que privé.
- **Les contraintes budgétaires** : il faut réduire les déficits et/ou procéder à des redéploiements en faveur des domaines davantage prioritaires, et obtenir ainsi davantage de gains d'efficience dans l'action publique.
- **Sentiment de lassitude à l'égard de la réforme du secteur public** : la résistance au changement et la nécessité de mettre en œuvre une réforme continue à long terme.

Les priorités actuelles en matière de modernisation

- **Placer les citoyens au coeur de l'action publique** : une plus large consultation des citoyens; un plus grand choix dans les services publics; une plus grande réactivité et des services mieux adaptés aux clients; publication de normes de qualité ou de chartes de service; et une plus grande accessibilité de l'administration grâce aux "guichets uniques" et aux informations et aux services en ligne.
- **Une procédure budgétaire plus efficace** : accent mis sur les performances et les résultats, budgétisation en approche descendante, et plus de souplesse dans la gestion.
- **Une administration organisée différemment** : revoir les institutions et les structures administratives, par exemple en créant des agences; en redéployant les missions entre les différents niveaux d'administration (par ex. la décentralisation); et en utilisant l'externalisation et autres mécanismes de marché.
- **Une fonction publique plus prompte et plus réactive** : transférer certaines compétences en matière de gestion et de rémunération; développer les qualités de direction et les compétences de gestion des hauts fonctionnaires; créer une culture organisationnelle axée sur la performance; recruter dans le secteur privé; encourager l'apprentissage tout au long de la vie ; promouvoir l'intégrité chez les fonctionnaires.

- **Utiliser l'administration électronique pour une meilleure interaction avec les citoyens :** informations et services en ligne, bases de données partagées au sein de l'administration, utilisation d'Internet comme moyens de communication dans les deux sens pour améliorer la participation du public à la prise de décision.
- **Faire mieux fonctionner les marchés** en améliorant la qualité de la réglementation, alléger les formalités administratives et pratiquer l'analyse d'impact de la réglementation.

ANNEX C. LISTE DES PARTICIPANTS

Représentants des pays

- Mme Lynne Tacy, Deputy Public Service Commissioner, Australie.
- Dr Alfred Finz, Secrétaire d'Etat auprès du Ministère des Finances, Autriche.
- Dr Jacques Druart, Conseiller au Service public fédéral, Personnel et Organisation, Coopération Internationale, Belgique.
- M. Wayne Wouters, Secrétaire du Conseil du Trésor, Canada.
- M. Josef Postranecky, Vice-Ministre, République Tchèque.
- Mme Elisabeth Hvas, Chef de la Division de la Gestion Publique, Ministère des Finances, Danemark.
- Mme Ulla-Maj Wideroos, Ministre des Finances, Finlande.
- M. Frank Mordacq, Directeur de la Réforme budgétaire, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, France.
- Mme. Marga Pröhl, Directrice Générale adjointe, Ministère Fédéral de l'Intérieur, Allemagne.
- M. Vassalis Andronopoulos, Secrétaire Général du Ministère de l'Intérieur et de l'Administration Publique, Grèce.
- M. Gyula Pulay, Secrétaire d'Etat Administratif, Bureau du Premier Ministre, Hongrie.
- M. Arni M. Mathiesen, Ministre des Finances, Islande.
- M. John O'Connell, Secrétaire Adjoint, Département des Finances, Irlande.
- M. Federico Basilica, Chef de Département, Département de la Fonction Publique, Italie.
- M. O-Ryong Kwon, Vice-ministre de l'Administration Publique et des Affaires Intérieures, Corée.
- M. C. Wiseler, Ministre de la Fonction Publique et de la Réforme Administrative, Luxembourg.
- M. Eduardo Romero Ramos, Ministre de l'Administration Publique, Mexique.

- M. Alexander Pechtold, Ministre de la Réforme de l'administration publique et des Relations au sein du Royaume, Pays-Bas.
- Mme Wenche Lyngholm, Secrétaire d'Etat, Norvège.
- M. Jacek Czaputowicz, Directeur adjoint de la Fonction Publique, Pologne.
- Prof. Dr. Maria Manuel Leitão Marques, Secrétaire d'Etat à la Modernisation Administrative, Portugal
- Dr. João Gonçalves de Figueiredo, Secrétaire d'Etat à la Fonction Publique, Portugal
- M. Martin Pado, Secrétaire d'Etat, République Slovaque.
- M. Francisco Javier Velázquez, Secrétaire d'Etat des Administrations Publiques, Espagne.
- M. Anders L. Johansson, Directeur Général, Agence Suédoise de Gestion Publique, Suède.
- Mme. Anne-Marie Huber-Hotz, Chancelière de la Confédération Suisse.
- Mme Ilgin Atalay, Directrice, Direction des Relations Extérieures, Bureau du Premier Ministre, Turquie.
- M. Clay Johnson III, Directeur adjoint, Office of Management and Budget, Maison Blanche, États-Unis.
- Dr. Gregor Virant, Ministre de l'Administration Publique, Slovénie.
- Donald J. Johnston, Secrétaire général de l'OCDE.

Autres participants

- Mme Jocelyne Bourgon, Ambassadeur et Représentant permanent du Canada auprès de l'OCDE (Modérateur)
- M. William Pfaff, Écrivain et commentateur politique (Allocution inaugurale)
- M. John Evans, Secrétaire général, Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE (TUAC)
- M. Thomas Vant, Secrétaire général, Comité consultative économique et industriel auprès de l'OCDE (BIAC)
- Dr. Pia Marconi, Directeur de l'Office pour l'Innovation dans l'administration publique, Italie, et Président du Comité de la Gouvernance publique
- M. Lex van den Ham, Directeur général pour la Gestion du secteur publique, Pays-Bas
- M. Richard Hecklinger, Secrétaire général adjoint, OCDE
- Mme Odile Sallard, Directeur, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE
- M. Rolf Alter, Directeur adjoint, Direction de la Gouvernance publique et du développement territorial, OCDE