

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL  
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

Annule & remplace le même document du 24 avril 2013

**CONFIANCE DANS LES POUVOIRS PUBLICS  
ÉVALUER LES DONNÉES, COMPRENDRE LES POLITIQUES**

47e session du Comité de la gouvernance publique

25-26 avril 2013  
Centre de conférences de l'OCDE  
Paris, France

*Le présent document est destiné à éclairer la discussion du symposium du Comité de la gouvernance publique sur le thème « Faire confiance aux pouvoirs publics pour que l'action publique donne de meilleurs résultats ». Le présent document est destiné à éclairer la discussion du symposium du Comité de la gouvernance publique sur le thème « Faire confiance aux pouvoirs publics pour que l'action publique donne de meilleurs résultats ». Il est complété par une annexe qui présente des résultats indicatifs et des considérations méthodologiques pour évaluer la confiance dans les pouvoirs publics [GOV/PGC(2013)1/ANN1].*

*Le présent document est également complété par un document sur le thème : « Investir dans la confiance -- mobiliser les institutions pour une prise de décision inclusive » [GOV/PGC(2013)2].*

*Les Délégués sont invités à :*

- *COMMENTER l'analyse, les problèmes de mesure et le rôle des leviers de la gouvernance publique,*
- *PARTAGER les expériences, en particulier relatives aux obstacles à l'action publique, et les enseignements en matière de restauration de la confiance,*
- *FOURNIR des indications et des orientations pour faire avancer ce programme comme indiqué dans la conclusion.*

Stéphane Jacobzone, tel. +33-1 45 24 85 56, email: [stephane.jacobzone@oecd.org](mailto:stephane.jacobzone@oecd.org)

JT03343503

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine

*Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.*

## TABLE DES MATIÈRES

CONFIANCE DANS LES POUVOIRS PUBLICS ÉVALUER LES DONNÉES, COMPRENDRE LES POLITIQUES .....	4
INTRODUCTION .....	6
POURQUOI LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS EST-ELLE IMPORTANTE, PARTICULIÈREMENT AUJOURD'HUI ? .....	8
Confiance : une composante politique et institutionnelle fondamentale .....	8
La confiance est essentielle pour soutenir les résultats économiques et sociaux dans le contexte actuel ...	8
Gagner la confiance prend du temps, mais la perdre peut aller très vite, surtout après une crise .....	9
MESURER LA CONFIANCE À L'ÉGARD DES POUVOIRS PUBLICS : LA NÉCESSITÉ D'UN SOCLE DE DONNÉES CONCRÈTES .....	11
Résultats indicatifs provisoires .....	11
Tendances générales en matière de confiance à l'égard des pouvoirs publics .....	11
Confiance dans les services publics .....	14
Corrélations avec d'autres variables économiques ou institutionnelles .....	15
Des analyses complémentaires sont nécessaires .....	15
RENFORCER LES FONDEMENTS DE LA CONFIANCE : QUELS SONT LES LEVIERS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ? .....	16
Élaborer un cadre pour comprendre les moyens d'action en matière de confiance .....	16
Fiabilité de l'État .....	19
Capacité stratégique au centre de gouvernement .....	19
Le rôle d'une saine gestion budgétaire .....	20
Règles claires, confiance et état de droit .....	22
Gestion des risques et des crises .....	23
Une administration à l'écoute .....	25
Une administration ouverte et inclusive .....	28
Politiques d'accès à l'information et d'ouverture des données publiques .....	32
Transparence budgétaire .....	34
Promouvoir des valeurs inclusives dans la fonction publique .....	35
Intégrité .....	35
Gérer les conflits d'intérêts : assurer une prise de décision axée sur l'intérêt général .....	36
Le lobbying comme éclairage pour les décisions publiques : trouver le bon équilibre entre avantages et risques .....	37
Financer la démocratie, ou comment résoudre la quadrature du cercle de la confiance, de la transparence et de l'intérêt général .....	37
CONCLUSION : LA VOIE À SUIVRE .....	39

## Figures

- Figure 1. Niveau de confiance dans les pouvoirs publics, début et milieu des années 1990 et milieu des années 2000..... 12
- Figure 3. Niveau de confiance dans l'administration nationale en 2007 et 2011 (Gallup World Poll) 13

## Encadrés

- Encadré 1. Une définition de la confiance : avoir confiance en quoi et en qui ? ..... 7
- Encadré 2. Pologne : Le défi de l'analyse de la confiance et des interactions entre les facteurs économiques, institutionnels et de gouvernance. .... 17
- Encadré 3. L'étude canadienne *Les citoyens d'abord 5* ..... 26
- Encadré 4. Le « baromètre des services publics » - France..... 27
- Encadré 5. Ouverture de l'administration ..... 28
- Encadré 6. Islande : confiance, crise bancaire et élaboration inclusive des politiques..... 30
- Encadré 7. Le projet MENA-OCDE sur l'ouverture de l'administration..... 30
- Encadré 8. Suède : Ouverture et cadres institutionnels qui ont aidé à surmonter la crise financière ..... 33

## **CONFIANCE DANS LES POUVOIRS PUBLICS ÉVALUER LES DONNÉES, COMPRENDRE LES POLITIQUES**

1. Une gouvernance efficace est essentielle pour restaurer la confiance à l'égard des institutions et promouvoir ce sentiment nécessaire à une reprise économique soutenue. Il faut une bonne gouvernance pour élaborer et mettre en œuvre des solutions audacieuses face aux défis que posent la faiblesse de la croissance économique, les problèmes sur le marché de l'emploi, les inégalités et le manque d'opportunités pour les jeunes. Le présent document offre une première analyse globale de la question de la confiance, du défi qu'elle représente pour les États et de ses liens avec les leviers de la gouvernance publique. Il étudie la façon dont la confiance peut être définie, la nature des indicateurs actuellement disponibles et les possibilités d'amélioration de ces indicateurs, et récapitule les moyens d'action permettant de renforcer la confiance dans les institutions.

2. Cette analyse esquisse une première approche d'une question qui constitue depuis peu un problème fondamental pour bon nombre d'États. Elle confirme quelques unes des hypothèses relatives à une perte de confiance des citoyens à l'égard des principales institutions publiques et privées dans une majorité de pays, en particulier les plus durement touchés depuis le début de la crise. Le document montre, d'une part, qu'il est essentiel de pouvoir mesurer le degré de confiance et présente, d'autre part, certains des éléments d'appréciation disponibles. Il souligne que les techniques dont nous disposons actuellement ne sont pas toujours satisfaisantes pour fonder la prise de décision sur des données d'observation. Le document examine les nombreux moteurs de la confiance et expose un certain nombre de moyens d'améliorer la gouvernance pour que le secteur public soit réactif, inclusif, ouvert, juste et fiable. Parallèlement, il met aussi en évidence de nombreuses lacunes dans notre compréhension de la confiance accordée par le public, lacunes qu'il faudra combler si les décideurs veulent être en mesure d'apporter des réponses satisfaisantes aux attentes des citoyens et autres parties prenantes.

3. Le document analyse la confiance et ce qu'elle implique pour les États, en termes d'action publique, dans le contexte actuel. Il souligne les grands principes d'action que doivent respecter les pouvoirs publics désireux d'investir dans la confiance : *la fiabilité*, c'est-à-dire la capacité des pouvoirs publics à réduire au minimum l'incertitude qui caractérise l'environnement politique, économique et social dans lequel vivent ses citoyens, et à agir de façon cohérente et prévisible ; *l'adaptabilité*, ou la capacité d'assurer des services publics accessibles, efficaces et axés sur les citoyens auxquels ils répondent avec efficacité ; *l'ouverture et l'inclusivité*, à savoir l'adoption d'une démarche systémique et globale concernant l'institutionnalisation d'une communication bilatérale avec les parties prenantes, dans le cadre de laquelle des informations pertinentes et exploitables sont fournies et le dialogue encouragé en tant que facteur de renforcement de la transparence, de la responsabilité et de la participation ; et *l'intégrité*, autrement dit le respect par l'État et les institutions publiques des normes et principes généraux de conduite qui contribuent à la préservation de l'intérêt général en même temps qu'à la prévention de la corruption.

4. Le présent document sera utilisé pour éclairer les discussions lors du symposium du PGC. Ensuite, **les discussions qui auront lieu pendant la Semaine de l'OCDE, où la confiance occupera une grande place dans les débats lors de la RCM et lors du Forum de l'OCDE, aideront aussi à cadrer les travaux futurs dans ce domaine. L'analyse de la confiance est un aspect fondamental de l'initiative de l'OCDE concernant les Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) [voir [C\(2013\)45](#)], et les enjeux de gouvernance relèvent d'un haut degré de priorité dans les Orientations stratégiques du**

**Secrétaire général pour 2013** et au-delà ([C\(2013\)32/REV1](#)). Un programme d'action pour l'avenir en faveur de la confiance dans les pouvoirs publics consisterait à recenser les principales mesures à même de restaurer cette confiance et la confiance dans les institutions publiques, et à voir comment l'OCDE peut aider les pouvoirs publics à appliquer les réformes pour rétablir la confiance et accroître la transparence.

5. Dans sa conclusion, le document met en évidence quelques orientations clés pour l'avenir et quelques domaines d'action :

- **Compléter le socle de données** – en évaluant jusqu'à quel point on peut s'appuyer sur les méthodes existantes de mesure de la confiance dans l'État et les grandes institutions, et en élaborant de nouveaux outils de mesure davantage axés sur l'action des pouvoirs publics ;
- **Renforcer les capacités d'anticipation stratégique, ce qui faciliterait la gestion des enjeux complexes dans un contexte d'incertitude et de risque ;**
- **Aller vers une administration plus ouverte – grâce à un processus d'élaboration des politiques souple et inclusif ;**
- **Renforcer l'intégrité de ce processus et en garantir l'équité.**

6. Un programme d'action en faveur de la confiance doit tenir pleinement compte des aspects sociaux, politiques et institutionnels, et s'attacher aux processus d'élaboration des politiques et de prise de décision pour une prise de décision plus inclusive. Il s'agirait notamment d'analyser le rôle des acteurs non gouvernementaux (entreprises, société civile, partis politiques, etc.) et l'influence qu'ils exercent sur l'action publique et les acteurs politiques. Cela fournirait une vision plus globale du cadre dans lequel les décisions en matière d'action publique risquent de subir l'influence illégitime de l'argent et des groupements d'intérêts. Ces aspects sont étudiés plus en détail dans un autre document de référence [[GOV/PGC\(2013\)2](#)]. Ce dernier aide à généraliser les connaissances disponibles dans des domaines tels que le lobbying, le conflit d'intérêts et la consultation – sur lesquels l'OCDE a déjà travaillé, et permet de combler les lacunes qui subsistent dans d'autres domaines, tels que le financement politique, les travaux parlementaires et les réseaux sociaux.

7. Les Délégués sont invités à

- COMMENTER l'analyse, les problèmes de mesure et le rôle des leviers de la gouvernance publique,
- PARTAGER les expériences, en particulier relatives aux obstacles à l'action publique, et les enseignements en matière de restauration de la confiance,
- FOURNIR des indications et des orientations pour faire avancer ce programme comme indiqué dans la conclusion.

## INTRODUCTION

8. Après la réunion ministérielle de 2005 à Rotterdam et la réunion ministérielle de 2010 à Venise, le renforcement de la confiance dans les pouvoirs publics est devenu l'une des grandes priorités du Comité de la gouvernance publique. Entre-temps, le Comité a établi un programme d'action concernant ces questions. Il a lancé un projet de deux ans consacré à « l'élaboration ouverte et inclusive des politiques publiques » qui a débouché, en 2009, sur une publication traitant de l'implication du public pour de meilleures politiques et de meilleurs services. Le Comité a soutenu les pouvoirs publics pour donner aux citoyens et à la société civile la possibilité d'assumer plus de responsabilités et d'établir des partenariats avec le secteur public, *via* « l'appel en faveur d'une administration innovante et ouverte » (OCDE, 2011) préparé dans le contexte de la réunion ministérielle de Venise de 2010. Il a examiné les possibilités d'expérimentation en innovant dans la fourniture de services publics (OCDE, 2011) et renforcé le cadre d'intégration des résultats par le biais d'un Observatoire de l'innovation dans le secteur public. Le Comité a également élargi la portée de son programme d'action sur l'intégrité dans le secteur public en introduisant une nouvelle recommandation sur la passation de marchés publics, en 2008, et des principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying, en 2010. Cela a présidé à l'élaboration d'un programme destiné à aider les pouvoirs publics à être plus efficaces, moderniser leur secteur public, renforcer l'intégrité et communiquer auprès du public sur ces évolutions.

9. Il est essentiel de renforcer la confiance dans les institutions publiques et les processus d'action, et ce, d'autant plus dans le contexte actuel marqué par une fragilisation de la confiance dans beaucoup de pays touchés par la crise. Selon les orientations stratégiques du Secrétaire général ([C\(2013\)32/REV1](#)) : « *La crise a mis en relief la nécessité de rétablir la confiance dans les marchés, les gouvernements et les entreprises. La crise appelle des réformes structurelles urgentes qui, pour réussir, nécessitent un leadership politique fort et la confiance des populations* ». Les Nouvelles approches face aux défis économiques (NAEC) admettent que « *les institutions sont importantes* » et que la reconstruction des cadres institutionnels imposera d'investir dans la gouvernance publique, les institutions, les procédures et les mesures pour aider l'administration à être efficace.

10. Deux ans après la pire crise économique de l'histoire récente, les pays restent confrontés à une conjoncture économique et sociale difficile, et la défiance s'accroît dans un contexte global d'accroissement des inégalités et de montée du chômage dans de nombreux pays. Dans ce contexte, le présent document soulève les questions suivantes : Comment les pays traitent-ils la nécessité de restaurer la confiance ? Comment peut-on mesurer et comprendre la confiance à l'égard des pouvoirs publics ? Quelles conséquences majeures cela a-t-il au niveau de la gouvernance et de l'action publique ? Où se situent les moyens d'action à la disposition des pouvoirs publics qui sont au défi de mettre en œuvre des réformes difficiles ? Comment les pouvoirs publics peuvent-ils mobiliser les leviers de la gouvernance publique ?

11. Le concept de confiance est une question de perception (encadré 1) qui reflète des théories politiques, sociales et interpersonnelles complexes (Blind, 2006). De nombreux travaux universitaires ont étudié la confiance à l'égard des pouvoirs publics, tant du point de vue théorique qu'empirique. De façon générale, la confiance se fonde sur deux principales composantes :

- La confiance politique, liée à l'évaluation que les citoyens font des pouvoirs publics et de leurs institutions. Cela inclut :
  - la confiance au niveau global ou organisationnel ; elle est diffuse et fondée sur le système.
  - la confiance fondée sur les institutions.

- La confiance sociale. Elle correspond à la confiance générale des citoyens à l'égard de leur communauté sociale. L'engagement civique dans une communauté et la confiance mutuelle contribuent à la confiance sociale globale (Putnam 2000). La confiance sociale favorise le renforcement du tissu de relations sociales – qui a été identifié comme une composante essentielle du bien-être, et apparaît importante du point de vue du développement<sup>1</sup>. Un tissu de relations sociales insuffisant peut empêcher des groupes sociaux d'atteindre un équilibre favorable au bien-être. Cela induit une sorte de version élargie du dilemme du prisonnier dans laquelle une corruption généralisée, des litiges sociaux ou des troubles civils peuvent avoir un impact négatif sur la résolution du dilemme social (Rothstein 2005).

12. La confiance à l'égard des pouvoirs publics dépend de la *congruence* entre les *préférences* des citoyens (et des entreprises) – leur interprétation de ce qui est bien et juste et de ce qui est injuste – *et leur perception du fonctionnement réel des pouvoirs publics* (Bouckaert et van de Walle, 2003). Les préférences des citoyens et des entreprises n'étant pas homogènes, la confiance fait l'objet d'une appréciation multicritères. Cela impose de recenser les préférences des citoyens et des entreprises, et de les comparer aux perceptions effectives du fonctionnement des pouvoirs publics. Dans la mesure où cela est sans rapport avec *le fonctionnement réel* des pouvoirs publics, mais concerne *la perception du fonctionnement des pouvoirs publics*, il faut également recenser les critères de perception des citoyens et des entreprises en plus des critères de fonctionnement des pouvoirs publics. Cependant, en termes de résultats, la confiance et la satisfaction sont importantes car elles reflètent au final la satisfaction des citoyens et des entreprises en tant que parties prenantes et clients.

#### Encadré 1. Une définition de la confiance : avoir confiance en quoi et en qui ?

La confiance à l'égard des pouvoirs publics est l'assurance que ceux-ci agissent en vue d'accomplir ce qui est bon et considéré comme juste (Easton, 1965). Pour des raisons de présentation et de clarté, on emploiera dans le présent rapport le terme « confiance » pour désigner ce sentiment. D'une façon générale, avoir confiance signifie se faire une idée positive des actes d'une personne ou d'une organisation ; il s'agit donc d'un phénomène subjectif. C'est pourquoi il importe de déterminer qui a confiance dans les pouvoirs publics. Un premier groupe notable est composé des citoyens et de leurs organisations, y compris les organisations de la société civile, tandis qu'un deuxième groupe est constitué des entreprises et de leurs organisations. Les citoyens comptent avant tout en tant qu'électeurs dans un contexte démocratique. Avec les entreprises, ils partagent aussi le statut de contribuables et de bénéficiaires des services publics. La confiance des fonctionnaires dans leur propre administration est également cruciale, même si cet aspect de la confiance à l'égard des pouvoirs publics est souvent négligé<sup>2</sup>.

13. La question de la confiance à l'égard des pouvoirs publics est abordée par plusieurs disciplines d'analyse, notamment les sciences comportementales appliquées et la sociologie, mais aussi la science politique et l'économie. Bien que ne pouvant être définie de façon unique, elle correspond globalement à la confiance dans l'action des pouvoirs publics. Pourtant, même si des niveaux élevés de confiance sont certainement un facteur positif pour la formulation des politiques et le bien-être, on aurait tort de prétendre que les degrés de confiance les plus élevés ont toujours les effets les plus souhaitables. Dans un débat démocratique, la capacité d'analyser de façon critique aide à maintenir un débat politique dynamique et constructif.

<sup>1</sup> Voir Halpern (2010) et Fafchamps M. (2006).

<sup>2</sup> Voir Sobiech (2012), avec un rapport sur la Comité sectoriel européen de dialogue social.

## POURQUOI LA CONFIANCE DANS LES INSTITUTIONS EST-ELLE IMPORTANTE, PARTICULIÈREMENT AUJOURD'HUI ?

### Confiance : une composante politique et institutionnelle fondamentale

14. **La confiance dans les pouvoirs publics est reconnue comme l'un des fondements majeurs sur lesquels reposent la légitimité et la pérennité des systèmes politiques.** La confiance est aussi *essentielle à la cohésion sociale et au bien-être* dans la mesure où elle influe sur la *capacité de l'exécutif à gouverner* et permet aux pouvoirs publics d'agir sans avoir recours à la coercition (Blind 2006, Gamson, 1968). Par conséquent, elle représente un moyen efficace de *réduire les coûts de transaction* inhérents à toute relation sociale, économique et politique (Fukuyama, 1995). Un degré élevé de confiance à l'égard des pouvoirs publics accroît *l'efficacité et l'efficacé* de ses activités. La recherche sur l'innovation dans le secteur public révèle, par exemple, que le développement de formes nouvelles et conjointes de fourniture de services publics est fonction du degré de confiance entre les différents acteurs, plutôt que des initiatives réglementaires.

15. **Un socle de confiance est nécessaire pour que les institutions fonctionnent de façon juste et efficace** – comme le respect de *l'État de droit* et la fourniture de services publics et d'infrastructures de base. *L'État de droit* et le *système judiciaire* sont particulièrement importants en ceci que leur propre fonctionnement a une forte incidence sur le sentiment de confiance, selon de nombreuses études nationales ou transnationales<sup>3</sup>. Ce sentiment est aussi une composante importante des décisions d'investissement des entreprises et, de ce fait, la confiance – en tant que reflet du bon fonctionnement des institutions – est un élément nécessaire pour stimuler la *croissance économique*.

### La confiance est essentielle pour soutenir les résultats économiques et sociaux dans le contexte actuel

16. La confiance s'avère aujourd'hui particulièrement importante pour les décideurs car la difficulté à faire face aux problèmes économiques et sociaux sape la confiance à l'égard des pouvoirs publics et des institutions. À cause de la crise, d'aucuns ont eu l'impression que les autorités n'étaient plus capables de réguler efficacement les marchés, que les entreprises exerçaient une influence injustifiée sur l'action publique et que la répartition des contraintes et des avantages au sein de la société était faussée. La crise accentue les effets d'un certain nombre de facteurs structurels qui ont affaibli la relation entre les pouvoirs publics et la population dans beaucoup de pays. Le défi consistant à maintenir la confiance n'est pas simple en raison de la difficulté qu'éprouvent les pouvoirs publics à tenir compte de l'évolution suscitée par l'accélération et la diversification du flux d'informations dans l'ensemble de la société. Tout cela donne l'image d'un environnement plus complexe pour les pouvoirs publics lorsqu'il s'agit de préserver la confiance des parties prenantes.

17. De façon générale, la confiance est essentielle pour atteindre un certain nombre de résultats économiques et sociaux :

18. **La confiance dans les institutions agit sur le comportement individuel dans le sens des effets souhaités de l'action publique.** Ce mode d'influence peut être observé dans le cadre aussi bien de

---

3. Voir Bjornskov (2012), Beugelsdijk (2006).



politiques et programmes définis plutôt étroitement (campagnes de vaccination, éducation préscolaire, transferts conditionnels en espèces) que de programmes d'action et réformes à vocation plus générale (innovation, environnement, sécurité sociale). La confiance est importante car nombre de programmes publics ouvrent la voie à des comportements opportunistes. Ces problèmes sont d'autant plus grands que l'action publique accorde une place plus importante à l'intérêt général. La confiance réduit le risque de tels comportements dans la mesure où la population, estimant que les politiques publiques auront des retombées positives à long terme, est prête à sacrifier certains avantages immédiats, soit au niveau des individus (pensions), soit au niveau de la collectivité (redistribution).

19. **La confiance dans les institutions renforce la conformité à la réglementation et abaisse le coût de mise en application effective.** Aussi aboutie et complète soit-elle, une réglementation n'évite jamais les violations. Pour qu'une réglementation soit efficace, la population doit la considérer suffisamment juste et légitime pour que les contraintes qu'elle impose l'emportent sur les avantages du non-respect. C'est particulièrement important en ce qui concerne les réglementations pour lesquelles l'écart est grand entre le coût de la conformité et les avantages personnels tirés d'une violation, et le contrôle du respect s'avère plus difficile. La fiscalité fournit une illustration du premier point et les règles de circulation du second.

20. **La confiance dans les institutions peut contribuer à un renforcement de la confiance mutuelle ou du « tissu de relations sociales »,** grâce à l'application des principes de vérité, de respect des promesses, d'équité et de solidarité. L'un des arguments fondamentaux de l'économie institutionnelle est que la confiance mutuelle réduit les coûts de transaction liés à l'activité économique dans tous les secteurs, tirant vers le haut la productivité et la compétitivité.

21. **La confiance dans les institutions contribue à renforcer la confiance dans l'économie** en facilitant les décisions des agents économiques, par exemple, en matière d'investissement et de consommation, propres à stimuler la croissance. La confiance dans les institutions ainsi que la confiance mutuelle peuvent atténuer le sentiment de risque associé aux décisions allant de la consommation de biens durables à la mobilité professionnelle en passant par le recrutement de personnel et l'investissement. Ce mécanisme, par voie de conséquence, favorise la croissance économique et élargit l'horizon de planification des agents économiques, ce qui accentue le dynamisme économique.

22. **La confiance dans les institutions peut aider les pouvoirs publics à mettre en œuvre des réformes structurelles positives à long terme** en permettant aux acteurs politiques de coopérer à l'élaboration de solutions durables aux problèmes économiques et sociaux complexes. De nombreuses réformes supposent de renoncer à l'obtention de résultats à court terme au profit de retombées positives à plus long terme, et nécessiteront un consensus social et politique plus large qui soit efficace et durable. Lorsque le niveau de confiance est élevé, non seulement ces réformes peuvent être dûment appliquées, mais elles peuvent aussi se poursuivre suffisamment longtemps pour porter leurs fruits, ce qui offre un délai étendu pour les décisions des pouvoirs publics. En revanche, dans un climat de faible confiance, les citoyens privilégieront des avantages immédiats et partiels qu'ils peuvent s'approprier, et inciteront les responsables politiques à rechercher des solutions opportunistes à court terme en adoptant un comportement populiste.

### **Gagner la confiance prend du temps, mais la perdre peut aller très vite, surtout après une crise**

23. « La confiance arrive au pas et disparaît au galop » : ce proverbe cité par le ministre Pechthold à Rotterdam illustre parfaitement la question de la confiance : c'est quand on l'a perdue qu'elle est la plus importante. La confiance à l'égard des pouvoirs publics est tout particulièrement essentielle pendant les *situations de crise*, comme les catastrophes naturelles, les crises économiques ou les périodes d'agitation politique qui focalisent l'attention sur les tâches fondamentales de la gouvernance publique. La capacité

des pouvoirs publics à gérer les crises et à mettre en œuvre des stratégies de sortie efficaces est souvent l'une des conditions de leur survie et de leur réélection. À la suite de catastrophes majeures, le manque de confiance est susceptible de ralentir les procédures d'urgence et les mécanismes de redressement, ce qui est très dommageable pour la société et pèse lourdement sur la capacité d'agir des pouvoirs publics.

24. C'est pourquoi dans le contexte économique actuel – dans lequel les pays, bien que vivant des situations diverses, doivent encore faire face aux conséquences de la plus importante crise économique et financière de l'histoire récente –, la confiance revient une nouvelle fois au premier plan du débat sur l'action publique. La question soulevée est de savoir si la confiance à l'égard des pouvoirs publics diminue ou pas, et ce que ces derniers peuvent faire pour la soutenir.

## MESURER LA CONFIANCE À L'ÉGARD DES POUVOIRS PUBLICS : LA NÉCESSITÉ D'UN SOCLE DE DONNÉES CONCRÈTES

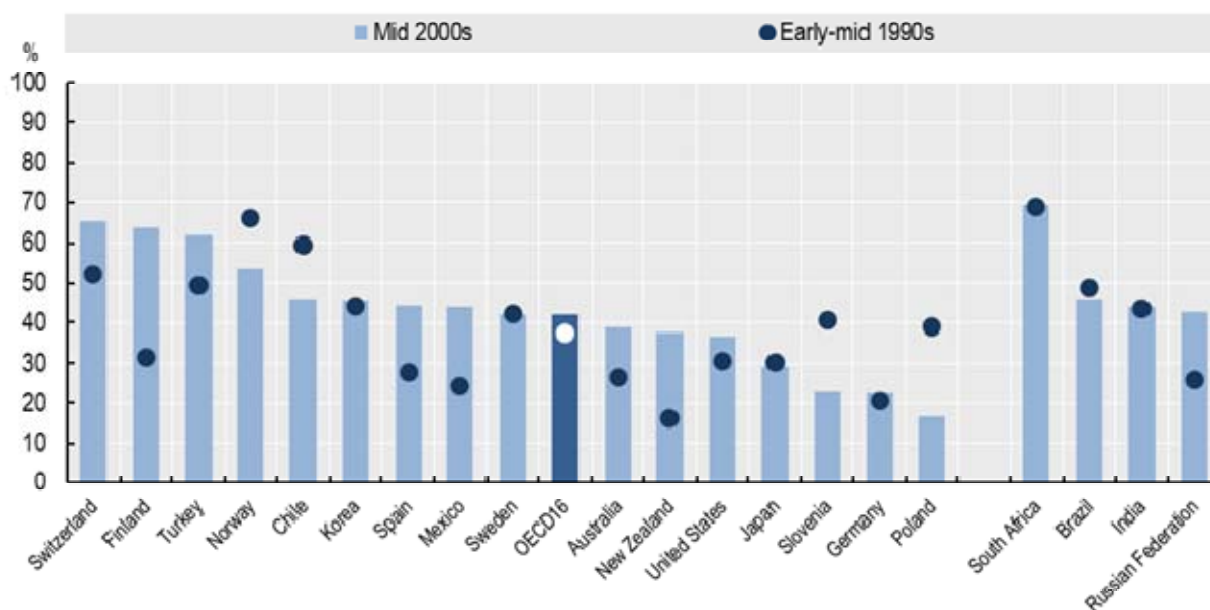
### Résultats indicatifs provisoires

25. La confiance est une question de perception, et sa mesure présente de nombreux défis. Ceci est vrai à l'échelle nationale, et l'est d'autant plus au niveau international. Plusieurs enquêtes internationales sont consacrées à la mesure de la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et de la perception qu'ils en ont, mais elles se distinguent par le type d'action ou d'institution ciblée, d'où certains problèmes de comparabilité (voir le tableau présentant une vue d'ensemble des enquêtes fournissant des indicateurs de perception par pays sur la confiance dans les pouvoirs publics dans [GOV/PGC\(2013\)1/ANN1](#)). Les différences dans les principales enquêtes soulèvent des problèmes de comparabilité. Les principales enquêtes utilisées pour l'analyse sont celle de l'institut Gallup, l'Eurobaromètre et celle du cabinet Elderman. Les enquêtes de Gallup et de l'Eurobaromètre tendent à être corrélées, celle du cabinet Elderman dans une moindre mesure.

### *Tendances générales en matière de confiance à l'égard des pouvoirs publics*

26. La présente analyse fournit des résultats indicatifs provisoires et les premières tendances en matière de confiance à l'égard des pouvoirs publics en comparant des données (allant du début des années 1990 au milieu des années 2000) issues de l'Enquête mondiale sur les valeurs (voir la figure 1). Il s'agit de la seule enquête disponible ayant recueilli des données comparatives dans les pays de l'OCDE au cours de cette période. Toutefois ces données ne sont pas disponibles pour tous les pays de l'OCDE, et lorsqu'elles le sont, elles ne concernent pas toujours les mêmes années (voir la figure A.2 dans [GOV/PGC\(2013\)1/ANN1](#)). Des données comparatives existent pour 20 pays, parmi lesquels 16 sont membres de l'OCDE. Dans la période précédant la crise, les niveaux de confiance dans les pouvoirs publics étaient orientés à la hausse, et du milieu des années 1990 au milieu des années 2000 on a observé une augmentation moyenne de la confiance de 4.6 % pour les 16 pays de l'OCDE dans lesquels les données sont disponibles.

**Figure 1. Niveau de confiance dans les pouvoirs publics, début et milieu des années 1990 et milieu des années 2000**



Notes : Pourcentage des personnes ayant répondu « une très grande confiance » et « une assez grande confiance » à la question : Pour chacun de ces pays, pouvez-vous m'indiquer quel degré de confiance vous accordez aux pouvoirs publics : s'agit-il d'une très grande confiance, d'une assez grande confiance, de peu de confiance ou d'aucune confiance ?

Les chiffres pour chaque pays sont fournis dans le tableau ci-après/en Annexe.

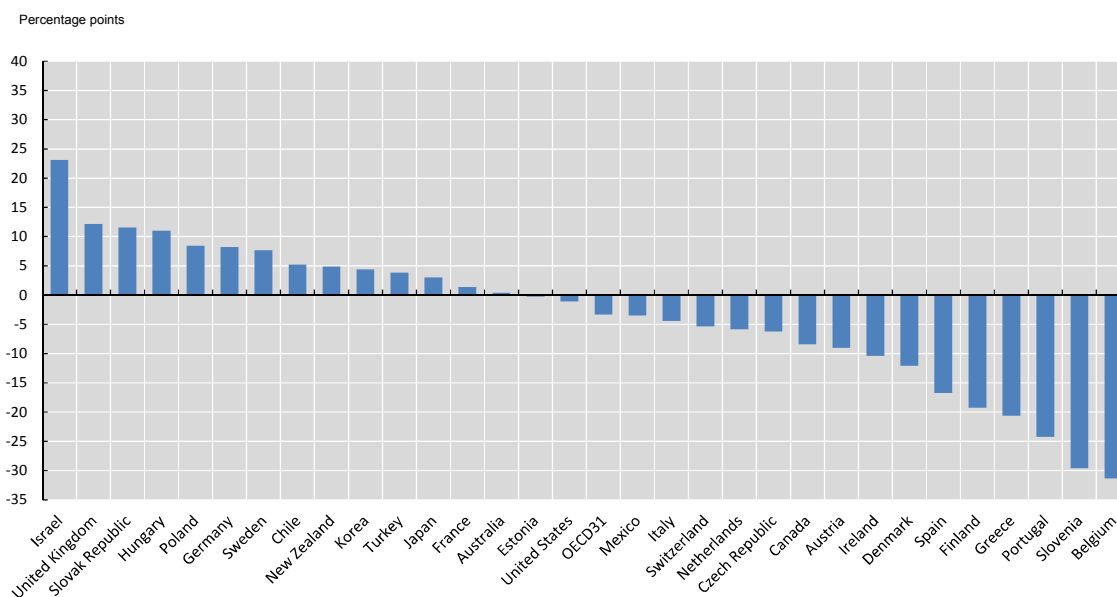
Source : Enquête mondiale sur les valeurs

27. Pour comprendre l'incidence de la crise économique et financière qui a débuté en 2008, l'analyse compare les résultats de 2007 et de 2011 en matière de confiance dans les pouvoirs publics, à l'aide des données du sondage *Gallup World Poll*. Pour cette période, les données de 31 pays de l'OCDE, de quatre pays de l'engagement renforcé et de la Russie sont disponibles, toutefois pour plusieurs pays les données ne sont pas celles de 2005 ou de 2011. L'analyse porte particulièrement ici sur les réponses à une unique question de l'enquête, qui concerne la confiance des répondants à l'égard de l'administration nationale (figure 2).

28. Entre 2007 et 2011, la part des répondants dans 31 pays de l'OCDE qui déclarent avoir confiance dans leur administration nationale a diminué en moyenne de 3 points, passant de 44 % à 41 %. Bien que relativement modérée, cette baisse moyenne masque des disparités importantes : le niveau de confiance a progressé dans 13 des 31 pays, est resté stable dans deux autres, et a reculé dans les 16 pays restants. La confiance a subi une érosion encore plus forte dans les pays touchés par une crise de nature politique, budgétaire ou économique. Dans d'autres pays, toutefois, la confiance à l'égard des pouvoirs publics s'est en fait renforcée, notamment en Israël, au Royaume-Uni, en République slovaque, en Hongrie, en Pologne, en Allemagne, en Suède et au Chili. La première figure ci-après présente les évolutions entre 2007 et 2011 et la seconde une vue d'ensemble des niveaux en 2007 et 2011.

**Figure 2. Variation du niveau de confiance dans l'administration nationale entre 2007 et 2011 (*Gallup World Poll*)**

*Variation en % du nombre de personnes répondant « avoir plutôt confiance » à la question : Avez-vous confiance en l'administration nationale*

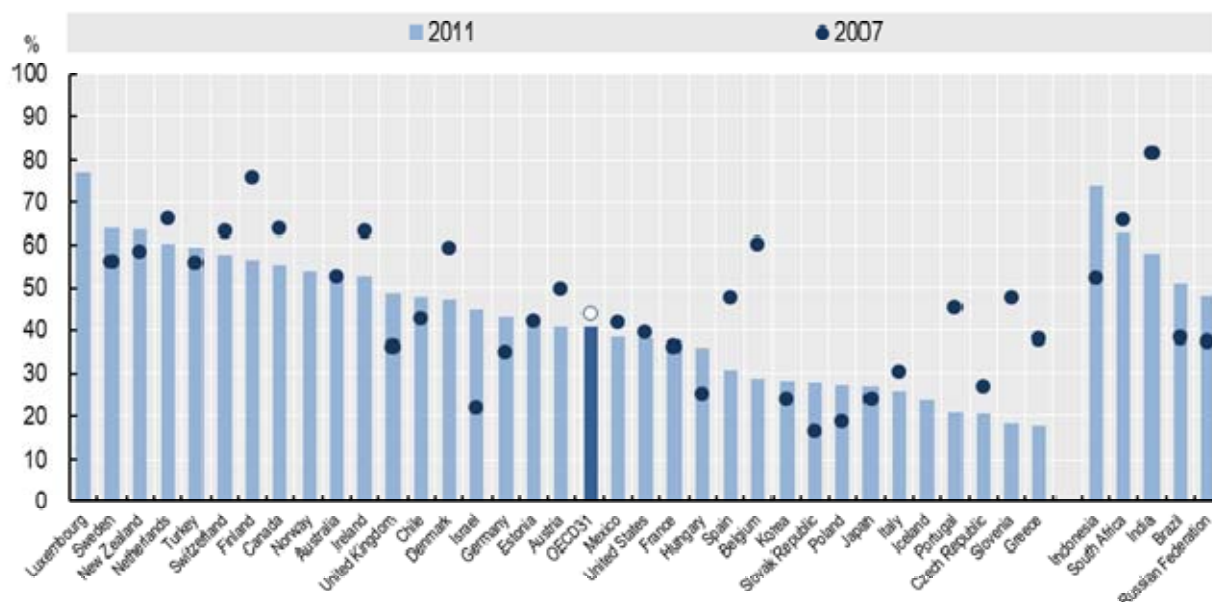


Notes : Pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Avez-vous confiance en l'administration nationale de ce pays ? ».

Autriche, Finlande, France, Irlande, Norvège, Portugal, République slovaque, Slovénie et Suisse : données de 2007 remplacées par celles de 2006. Chili, Israël, Japon et Brésil : données de 2011 remplacées par celles de 2010. Suisse : données de 2011 remplacées par celles de 2009. Islande et Norvège : données de 2011 remplacées par celles de 2008.

Source: World Gallup Poll

Figure 3. Niveau de confiance dans l'administration nationale en 2007 et 2011 (Gallup World Poll)



Notes : Pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Avez-vous confiance en l'administration nationale de ce pays ? ».

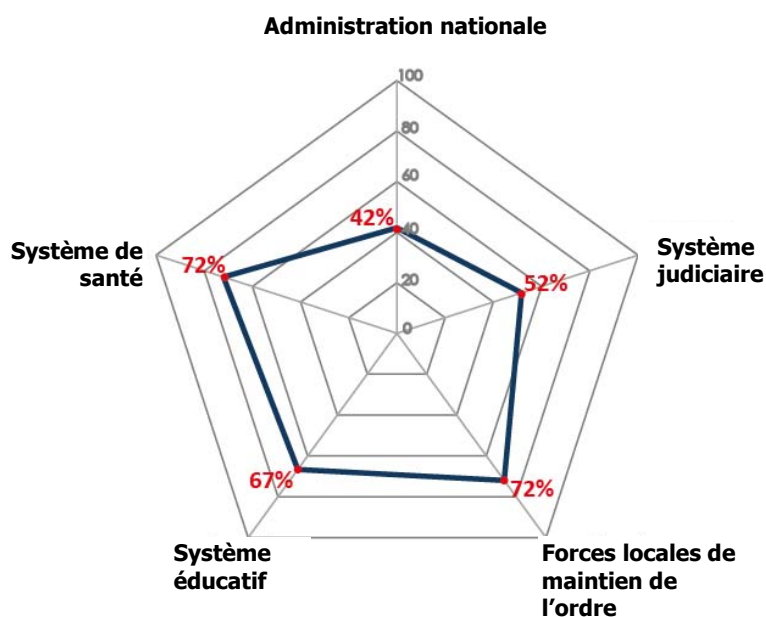
Autriche, Finlande, France, Irlande, Norvège, Portugal, République slovaque, Slovénie et Suisse : données de 2007 remplacées par celles de 2006. Chili, Israël, Japon et Brésil : données de 2011 remplacées par celles de 2010. Suisse : données de 2011 remplacées par celles de 2009. Islande et Norvège : données de 2011 remplacées par celles de 2008.

Source : World Gallup Poll

### Confiance dans les services publics

29. L'interprétation des résultats ci-dessus demeure sujette à caution. Il n'est pas aisé de discerner à quelles institutions les répondants pensent lorsqu'on les interroge sur la confiance qu'ils accordent à l'administration nationale. Dans l'enquête Gallup le niveau de confiance – ou de satisfaction – à l'égard de divers services publics est également concerné. Ces données sont utilisées dans la figure 4 pour fournir des niveaux moyens de confiance plus détaillés à l'égard du système de santé, du système éducatif, des forces locales de maintien de l'ordre, du système judiciaire et de l'administration nationale. En 2011, le taux moyen de confiance dans les pays de l'OCDE était le plus élevé pour le système de santé et les forces locales de maintien de l'ordre (72 % dans les deux cas), suivis du système éducatif (67 %) et du système judiciaire (52 %), le taux le plus faible correspondant à l'administration nationale (42 %). Ces chiffres reflètent le fait que les citoyens ont davantage confiance dans des services publics concrets que dans la notion d'administration nationale, qui reste abstraite et éloignée de leur vie quotidienne.

Figure 4. Confiance dans différentes branches de l'administration, moyenne de l'OCDE, 2011



Notes : Pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Avez-vous confiance en l'administration nationale de ce pays ? ». Confiance dans le système judiciaire : pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance ou non dans les différentes institutions suivantes ? Qu'en est-il du système judiciaire et des tribunaux ? ». Confiance dans les forces locales de maintien de l'ordre : pourcentage de personnes ayant répondu « oui » à la question « Dans la ville ou région que vous habitez, avez-vous confiance ou non dans les forces locales de maintien de l'ordre ? ». Système éducatif : pourcentage de personnes ayant répondu qu'elles étaient « satisfaites » à la question « Êtes-vous satisfait(e) ou non du système éducatif ou des établissements d'enseignement de la ville ou région que vous habitez ? ». Système de santé : pourcentage de personnes ayant répondu qu'elles étaient « satisfaites » à la question « Dans la ville ou région que vous habitez, êtes-vous satisfait(e) ou non de l'accès à des soins de santé de qualité ? ». Chili, Israël, Japon et Brésil : données de 2011 remplacées par celles de 2010. Suisse : données de 2011 remplacées par celles de 2009. Islande et Norvège : données de 2011 remplacées par celles de 2008.

Source : World Gallup Survey

*Corrélations avec d'autres variables économiques ou institutionnelles.*

30. Cette analyse présente certaines corrélations entre les variables économiques et la confiance dans les pouvoirs publics. Des corrélations moins marquées existent également avec les évolutions du PIB réel. Des corrélations plus nettes sont observées en ce qui concerne les liens entre la perception de la corruption, et la perception de la confiance. L'analyse associe également la confiance à l'égard des pouvoirs publics à la confiance dans certaines institutions du secteur privé comme les institutions financières, les médias ou les partis politiques. En moyenne, la confiance dans les institutions financières est 8 points au-dessus de celle dans les pouvoirs publics, mais ce chiffre n'est pas représentatif de la situation de tous les pays. Dans les pays fortement touchés par la crise financière, ou affectés par les turbulences récentes sur les marchés financiers, la confiance dans les institutions financières et les banques est inférieure à celle dont jouissent les pouvoirs publics. La confiance dans les pouvoirs publics est du même ordre que la confiance dans les médias, mais cette dernière est plus élevée dans les pays les plus durement touchés par la crise financière, ainsi qu'au Chili et au Mexique. Enfin, la confiance dans les partis politiques semble être toujours inférieure à celle dans les pouvoirs publics, mais est moins changeante que cette dernière.

**Des analyses complémentaires sont nécessaires**

31. La confiance étant une question de perception, il est par essence difficile d'en mesurer le niveau pour l'administration dans leur ensemble. Par conséquent, la représentativité des enquêtes d'opinion utilisées pour mesurer la confiance dans les pouvoirs publics est cruciale, tout comme le sont la formulation des questions, les barèmes qui y sont associés, leur ordonnancement, et une compréhension commune à l'échelle internationale des principaux termes utilisés. Il est également fondamental de bien comprendre ce qui influence les perceptions des individus en dehors des performances réelles des pouvoirs publics.

32. Ces enquêtes diffèrent à bien des égards : fréquence de collecte des données, couverture géographique, choix des répondants, méthodes d'échantillonnage, formulation des questions et catégories de réponses (barèmes) liées à ces questions. Aucune des enquêtes existantes ne couvrant l'ensemble des pays de l'OCDE sur une période prolongée, il est difficile de savoir en détail comment évoluent dans le temps les niveaux de confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et quels sont les facteurs de variation de ces niveaux d'un pays à l'autre de l'OCDE et en dehors de la zone OCDE.

33. Il est indispensable que soient effectuées des mesures complémentaires et plus détaillées qui engloberaient les principaux domaines d'intervention des pouvoirs publics conformément aux principales catégories du système de comptabilité nationale.

34. Les résultats des enquêtes actuelles montrent également que lorsqu'on interroge les citoyens sur leur niveau de confiance dans l'administration nationale, ils évaluent en fait les dirigeants. Pour autant, même si gouverner est une affaire de leadership politique, c'est aussi mettre en œuvre des services publics et une bonne gouvernance publique. Il pourrait par conséquent être utile de poursuivre les travaux pour explorer plus avant les liens entre la confiance dans les pouvoirs publics et certains aspects de la performance de ces pouvoirs publics. L'objectif serait de tirer des conclusions qui permettraient de distinguer l'influence des facteurs culturels et idiosyncratiques, et d'identifier les domaines dans lesquels l'action publique peut jouer un rôle non négligeable.

## RENFORCER LES FONDEMENTS DE LA CONFIANCE : QUELS SONT LES LEVIERS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ?

### Élaborer un cadre pour comprendre les moyens d'action en matière de confiance

35. La confiance à l'égard des pouvoirs publics comporte de multiples facettes et repose sur un tissu de liens économiques, sociaux et politiques entre les citoyens et les pouvoirs publics. Si la capacité d'une profonde crise économique ou d'une grave catastrophe à saper rapidement cette confiance est évidente, l'analyse de la dynamique de la confiance et des paramètres sous-jacents donne des résultats plus complexes. Les citoyens sont sensibles non seulement à la teneur et aux retombées des politiques, mais aussi à la façon dont ces politiques sont élaborées et mises en œuvre et à leur degré de conformité avec les principes généraux de déontologie. Ce n'est pas uniquement le **fond** des politiques qui compte, mais également la **forme**, les **destinataires** et les **partenaires**.

36. D'une manière plus générale, et pour éclairer le débat, disons que la confiance peut être influencée par :

- Des enjeux économiques et sociaux : perspectives économiques, possibilités d'emploi, et niveaux réels d'inégalité par rapport aux niveaux jugés acceptables ;
- Gouvernance publique et cadres institutionnels : ces déterminants peuvent intégrer des éléments globaux, comme l'état de droit, ainsi que des éléments plus spécifiques dans le cas de la gouvernance publique. Différents éléments spécifiques sont concernés :
  - *la fiabilité* : capacité des pouvoirs publics à réduire au minimum l'incertitude qui caractérise l'environnement économique, social et politique dans lequel vivent les citoyens, et à agir de manière cohérente et prévisible ;
  - *l'adaptabilité* : capacité d'assurer des services publics accessibles, efficaces et axés sur les besoins et les attentes des contribuables, auxquels ces services répondent avec efficacité ;
  - *l'équité* des processus d'élaboration des politiques : capacité de mettre en place des processus d'élaboration des politiques publiques et de prise de décisions qui sont considérés comme équitables et qui respectent les normes admises localement ;
  - *l'ouverture et l'inclusivité* : adoption d'une démarche systémique et globale concernant l'institutionnalisation d'une communication bilatérale avec les parties prenantes, dans le cadre de laquelle des informations pertinentes et exploitables sont fournies, et le dialogue est encouragé en tant que facteur de renforcement de la transparence, de la responsabilité et de la participation ;
  - *l'intégrité* : respect par l'État et les institutions publiques des normes et principes généraux de conduite qui contribuent à la préservation de l'intérêt général tout en atténuant les risques de corruption.

37. Tout ceci exige de prendre en compte un ensemble de questions économiques et de gouvernance. Une vaste documentation à caractère empirique<sup>4</sup> s'intéresse aux relations entre la confiance à l'égard des pouvoirs publics et les paramètres économiques, sociaux et de gouvernance. Bien que la gamme de

---

<sup>4</sup> Voir les références fournies dans ce document.



déterminants à l'œuvre fasse plus ou moins l'objet d'un consensus, on dispose de données contradictoires sur l'étendue de l'influence de ces déterminants et sur l'étroitesse de leur relation réciproque avec la confiance. On en a tiré la conclusion générale, néanmoins, que la confiance et la plupart de ses déterminants sont interdépendants et créent les conditions de leur propre réalisation, s'avérant donc complémentaires dans leur rapport à la gouvernance publique et au développement économique.<sup>5</sup> Une autre difficulté est que la « confiance » est par essence difficile à mesurer, et qu'un bon nombre des mesures existantes ne sont que des « données indirectes », qui expriment une certaine forme de perception ou d'appréciation à court terme des pouvoirs publics, et qui peuvent à plusieurs égards s'éloigner de la confiance sous-jacente à long terme dans les institutions du pays [voir [GOV/PGC\(2013\)1/ANN1](#)]. L'expérience de certains pays qui ont connu d'importants changements économiques et institutionnels ces dernières années, notamment en Europe occidentale et orientale, fournit également une grande quantité de résultats empiriques sur l'interaction des facteurs économiques, politiques et institutionnels dans la création de confiance (Gyorffi, 2013).

38. De manière générale, la confiance dans les pouvoirs publics est plus élevée dans les pays qui regroupent les caractéristiques suivantes : faible corruption, scandales politiques peu nombreux, faible taux de criminalité, population instruite et ethniquement homogène (voir l'Annexe). Toutefois, à mesure que les citoyens sont de plus en plus instruits et connectés au Web, les attentes à l'égard des performances des pouvoirs publics évoluent. Ces évolutions jouent un rôle bien plus important dans l'érosion du soutien politique que les réelles performances de l'administration. En outre, la confiance des citoyens dans les pouvoirs public subit des influences diverses en fonction de leur expérience positive ou négative en matière de prestation des services. Une expérience négative a une incidence bien plus forte sur la confiance qu'une expérience positive. Orienter les politiques publiques sur les citoyens insatisfaits peut ainsi s'avérer plus efficace pour la confiance dans les pouvoirs publics (Kampen *et al.*, 2006). Dans certains cas, les pays peuvent être exposés à toute une gamme de facteurs économiques, institutionnels et de gouvernance, et certains des résultats issus de l'analyse des mesures peuvent également donner des résultats mitigés, comme on le voit pour la Pologne, qui est en apparence l'un des pays où les niveaux de confiance ont augmenté ces dernières années, et qui bénéficie de perspectives économiques favorables, mais où certaines des données nationales indiquent que cette situation constitue l'un des principaux défi de politique intérieure (encadré 2).

**Encadré 2. Pologne : Le défi de l'analyse de la confiance et des interactions entre les facteurs économiques, institutionnels et de gouvernance.**

Le cas de la Pologne met en lumière les difficultés rencontrées lors de l'analyse de la confiance, et de l'entremêlement des considérations politiques, de gouvernance ainsi qu'économiques. Les données en matière de confiance dressent un bilan mitigé :

Les données nationales sur l'état d'esprit des citoyens à l'égard de l'État montrent qu'en 2008 « (...) les impressions positives prévalent : une majorité significative des répondants éprouvent du respect (63 %) et apprécient (58 %) l'État ; pour près de la moitié de la population interrogée (48 %) l'État est source de paix et de sécurité, et inspire confiance. Seuls 12 % des répondants pensent que l'État polonais est une source d'angoisse, tandis que 10 % de plus ne l'apprécient pas. » (Wnuk-Lipiński et Bukowska, 2008, dans Zawicki *et al.*, 2012). Depuis lors, en dépit de niveaux de confiance dans les pouvoirs publics et la sphère privée généralement élevés, la confiance dans la sphère publique semble s'être érodée – situation identique à celles des pays de l'OCDE et en dehors de la zone OCDE. Des données nationales plus récentes dévoilent d'importantes baisses dans les niveaux de confiance, notamment pour les pouvoirs publics (d'environ 25 %), la télévision (20 %), le Parlement (environ 18 %), la presse (environ 17 %), les tribunaux (environ 15 %), les partis politiques (environ 14 %) et également l'Union européenne, les administrations locales et les syndicats (chacun 13 %) (Zaufanie społeczne, 2010, dans Zawicki *et al.*, 2012).

<sup>5</sup> Par exemple, une étude récente indique que la mondialisation de l'économie a tendance à restreindre l'éventail de politiques réalisables à disposition du gouvernement, ce qui le rend moins réceptif aux demandes de l'électeur moyen, et peut avoir des effets négatifs sur la confiance, en particulier parmi les individus qui s'intéressent peu à la politique ou peu instruits (Fisher, 2012).

Les récents examens de la gouvernance de l'OCDE montrent qu'alors que les règles et institutions formelles prévues dans la constitution encouragent la consultation avec une grande diversité de parties prenantes, dans la pratique la qualité de la consultation varie au sein des ministères et entre eux, et il semble qu'il existe des lacunes en matière de mise en œuvre (OCDE, 2013). Malgré des dispositions en apparence fermes (OCDE, 2011a), on peut penser qu'un manque d'approches rationalisées en faveur de consultations externes et de l'implication des parties prenantes peut avoir une influence sur la confiance entre l'administration et la société civile. « Pologne 2030 » note que la confiance dans l'État est l'un des principaux défis que le pays ait à relever (Cellule de conseil stratégique auprès du Premier ministre, 2009). La confiance des Polonais dans les institutions publiques, telle que mesurée au travers de leur participation à la vie politique et civique, est bien en dessous de la moyenne de l'OCDE (OCDE, 2011b). Encourager la communication et la compréhension par les citoyens de ces outils peut contribuer de façon importante à améliorer la fourniture des services et l'élaboration des politiques, à encourager le fonctionnement des processus formels de consultation, et ainsi à faire progresser la confiance dans les pouvoirs publics.

Pourtant, les données internationales présentées dans le document (figure 1) offrent une autre image : celle d'une chute significative de la confiance entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000, la Pologne affichant des niveaux de confiance parmi les plus faibles. En revanche, la Pologne est l'un des rares pays dans lesquels la confiance s'est accrue de manière sensible entre 2007 et 2011 selon les données de Gallup, ce qui peut hypothétiquement être lié au fait que ce pays est l'un des seuls en Europe à avoir surmonté la crise de 2008 en maintenant un taux de croissance économique relativement élevé.

Sources : Examen de la gouvernance publique en Pologne : Mise en œuvre d'une capacité de l'État stratège, à paraître en 2013. Wnuk-Lipiński et Bukowska (2008), in Zawicki *et al.* (2012). Zaufanie społeczne (2010), in Zawicki *et al.* (2012). Voir également l'analyse dans Gyorffi (2013) pp 167-173.

OCDE (2011a), Politique réglementaire et gouvernance : soutenir la croissance économique et servir l'intérêt général, Publications de l'OCDE, doi : 10.1787/9789264116573-en OECD (2011b).

39. Il n'est pas certain qu'un débat sur les relations plus larges entre la situation économique et la confiance relève de la portée de ce document, préparé dans le cadre du Comité de la gouvernance publique. Il ne surprendra personne qu'une perception négative de l'économie, un chômage élevé, une dette publique importante, des revenus bas et inégaux, et des institutions qui ne protègent pas suffisamment les marchés concurrentiels entraîneront tous un affaiblissement de la confiance dans les pouvoirs publics. Inversement, de meilleures perspectives économiques, un sentiment de prospérité et de stabilité, et l'existence d'emplois bien rémunérés contribuent au renforcement de la confiance dans les pouvoirs publics. L'analyse qui suit porte sur les dimensions spécifiques de la gouvernance publique sur lesquelles on peut agir, et grâce auxquelles les pays peuvent modifier leur cadre de gouvernance publique dans l'objectif de renforcer la confiance. Certaines dépendent encore du contexte économique : la qualité et le niveau des services publics sont tributaires du niveau global des ressources financières et du niveau relatif du PIB. Cependant, pour un niveau de richesse donné, la qualité et l'offre de services publics peuvent être influencées par une bonne gestion publique et des mesures incitatives pertinentes. En outre, la notion d'équité dépend de normes et de valeurs locales qui peuvent ne pas faire partie, du point de vue de la gouvernance publique, du champ d'application des réformes et des politiques centrales. L'équité fait l'objet d'une brève mention dans le cadre de l'examen des services publics et du rôle du système judiciaire, et deux autres documents présentés au Comité étudient certaines de ses dimensions en termes d'accessibilité des services publics (Chapitre préliminaire du document *GaaG 2013 on Quality of Public Services* – [GOV/PGC\(2013\)8](#)). Elle est également étudiée en lien avec l'intégrité et l'accès équitable aux processus décisionnels dans le document de référence ([GOV/PGC\(2013\)2](#)).

40. Il faut cependant remarquer qu'il existe une forte relation réciproque entre la confiance dans les pouvoirs publics et le développement économique. En conséquence, les processus et politiques de gouvernance publique peuvent avoir une incidence directe sur les résultats économiques et sociaux à long terme. Par exemple, comme il est mentionné précédemment, la confiance dans les pouvoirs publics réduit les coûts de transaction, les risques et les incertitudes (Schmidt 2003 ; Noteboom 2007).

41. Le capital social, lorsqu'il est défini comme la confiance mutuelle des citoyens, a un impact positif sur la croissance économique dans la même mesure que le capital humain et l'éducation, et en fin de compte sur la confiance dans les pouvoirs publics (Whiteley, 2000). Une hausse de la confiance dans la population accroît la productivité totale des facteurs, ce qui soutient les progrès économiques (Dasgupta, 2009). Une faible confiance dans les pouvoirs publics réduit la promptitude à investir dans l'économie (Zak, 2001). Comme la confiance mutuelle est un moteur essentiel de la croissance économique, les responsables publics peuvent souhaiter privilégier les politiques favorisant cette confiance mutuelle dans le but de stimuler la croissance économique. Les politiques les plus efficaces pour renforcer la confiance mutuelle sont celles qui favorisent la liberté d'association, les transferts redistributifs et l'éducation car elles consolident l'état de droit, réduisent les inégalités et facilitent la compréhension mutuelle, ce qui conforte la confiance dans les pouvoirs publics (Knack, 2002). **Fiabilité de l'État**

42. Les gouvernements, dans leurs fonctions de direction et leurs fonctions politiques, ont l'obligation implicite de minimiser les incertitudes en matière économique, sociale et politique pour leurs citoyens. C'est particulièrement vrai s'agissant d'événements extérieurs sur lesquels les citoyens n'ont pas prise comme les catastrophes ou les crises économiques. Cela suppose, en retour, (i) que l'État soit le garant attentif de l'intérêt public ; et (ii) que ses actions soient cohérentes et prévisibles. La crise et autres catastrophes récentes ont sérieusement mis à l'épreuve la capacité des États de jouer ce rôle important de « pilote », ce qui soulève un certain nombre de questions importantes qui influent sur la confiance dans les gouvernements :

- La puissance publique est-elle capable d'identifier les défis et d'apprécier les risques pour la société ? Et le gouvernement a-t-il les mécanismes appropriés pour atténuer les risques ?
- Les stratégies des divers organismes publics sont-elles alignées sur une stratégie générale qui prend en compte les enjeux et les risques ?
- La fonction publique a-t-elle les compétences requises pour donner suite aux engagements pris par les institutions, notamment pour avoir une gestion financière prudente ?

43. Pour répondre à ces questions, il faut agir sur plusieurs fronts, au niveau des centres de gouvernement et au niveau des fonctionnaires du budget, et il faut être capable d'avoir une vision stratégique de la gestion des risques.

### ***Capacité stratégique au centre de gouvernement***

44. Bien qu'il s'agisse d'une fonction essentielle du centre de gouvernement, la planification à long terme et la gestion des risques dans leur globalité n'ont peut-être pas reçu une attention suffisante ces dernières années. La crise a montré que les gouvernements étaient mal préparés pour réagir à la survenue de crises imprévisibles et concomitantes – d'un côté, ils manquaient de données et d'analyses et, d'un autre côté, ils manquaient d'agilité et de flexibilité pour organiser la réponse et le redéploiement des ressources. Les réunions récentes du réseau des centres de gouvernement (CoG) ont montré le caractère limité des ressources disponibles au sein des gouvernements pour garantir que l'action publique soit « fiable », autrement dit prévisible, cohérente et efficace. Les faiblesses ne sont pas les mêmes d'un pays à l'autre — dans certains cas, les unités d'anticipation stratégique ne disposaient que de peu de ressources ou avaient été supprimées ; dans d'autres cas, les plans stratégiques à long terme étaient mal rattachés au processus budgétaire et, par conséquent, n'avaient guère d'impact sur l'allocation des ressources. L'appropriation par les ministères opérationnels des objectifs stratégiques pangouvernementaux était souvent faible et les facteurs de l'économie politique ont parfois rendu difficile l'adhésion de la législature à la stratégie à long terme, surtout en période de tensions économiques et sociales. De ce fait, trop souvent, l'action gouvernementale est apparue décousue et *ad hoc*, sans fil directeur clair et incapable d'éclairer des problématiques complexes.

45. Les discussions lors des réunions des hauts fonctionnaires des centres de gouvernement ont toutefois souligné que les échelons supérieurs des pouvoirs publics reconnaissent désormais la nécessité de poursuivre une *approche plus stratégique de la formulation et de l'application des politiques*. Plus précisément, (i) cette vision stratégique doit être dirigée depuis le Centre et coordonnée à l'échelle du gouvernement, et (ii) la capacité du Centre à jouer ce rôle doit être renforcée. Améliorer la coordination stratégique des politiques nécessite une action concertée dans plusieurs domaines :

- veiller à ce que les délibérations du gouvernement sur ses priorités stratégiques s'appuient sur une large évaluation de la situation économique, politique et sociale générale et des pressions imminentes ;
- lier le processus d'établissement du budget aux priorités stratégiques ;
- harmoniser les priorités stratégiques avec d'autres documents stratégiques du gouvernement, comme d'autres stratégies d'action et de réforme essentielles ;
- vérifier que les plans de travail des ministères reflètent les priorités stratégiques du gouvernement.

46. En plus de renforcer ces processus au centre de gouvernement, le cloisonnement des pouvoirs publics, qui mène à des politiques incohérentes, doit absolument être réduit. Même si les systèmes d'élaboration des politiques et des réglementations mettent toujours l'accent sur le rôle des ministères opérationnels dans l'identification des questions auxquelles le gouvernement doit répondre, dans le cas d'objectifs stratégiques plus complexes (changement climatique, vieillissement), il est de plus en plus souvent fait appel à des groupes de travail interministériels qui disposent de ressources mises en commun. Il est ainsi plus simple de générer des messages clairs sur les sujets essentiels.

47. La fiabilité dépend, en dernier ressort, de la capacité de l'administration de mettre en œuvre les politiques publiques. La fiabilité dans l'élaboration des politiques publiques suppose une vision à long terme pour le secteur public qui aille au-delà des réductions à court terme et indique le type de fonction publique dont le pays a besoin pour accomplir cette vision. La vision englobe un renforcement des fonctions de planification et des réexamens des dépenses ou des actions similaires pour identifier les activités centrales. Le deuxième élément réside dans l'amélioration du suivi au niveau central, au travers d'unités d'évaluation spécialisées et grâce à un reporting plus régulier par les ministères sur les progrès dans la mise en œuvre. Un troisième élément réside dans un recours plus large à la consultation et dans une plus grande attention donnée à la satisfaction de l'utilisateur et à ses réactions (voir plus loin la section traitant d'une administration ouverte et inclusive).

### ***Le rôle d'une saine gestion budgétaire***

48. Une saine gestion budgétaire est également un paramètre clé pour rétablir la confiance. En un sens, il s'agit de rétablir le pacte budgétaire entre les citoyens et l'État : on peut considérer que le budget est un contrat qui fixe des droits, des obligations et des attentes ; fixe les rôles et stabilise les relations entre les participants ; permet la continuité dans les politiques menées et les dotations en ressources d'un cycle budgétaire à l'autre ; et réduit à la fois le volume des décisions et l'intensité des conflits. L'idée du budget comme contrat n'est pas nouvelle mais prend un relief particulier en cette période d'après-crise. La Grande Récession a remis en cause le pacte budgétaire, tant explicite qu'implicite, dans de nombreux pays de l'OCDE, obligeant ceux qui étaient le plus durement touchés à abandonner les politiques établies et à rechercher le soutien politique pour mener des politiques durables en matière de ressources et de dépenses. Les pays qui ont échappé à la déstabilisation financière devront peut-être, néanmoins, revoir leurs politiques budgétaires existantes pour faire face à la charge financière que représente le vieillissement de la population.

49. Tous les pactes budgétaires partagent des caractéristiques qui doivent être prises en compte pour rétablir les relations entre les citoyens et l'administration.

- **La question de la viabilité à long terme, à l'opposé des remèdes à court terme.** Au lendemain de la crise, les pays en difficulté budgétaire ont été tentés ou poussés à modifier au plus vite leurs stratégies en vue de stabiliser les finances publiques. Il est bien sûr nécessaire de corriger les déséquilibres à court terme, mais il est plus facile de restaurer la confiance en apportant des modifications stratégiques qui peuvent être valables sur une génération ou plus. Les astuces comptables qui reportent les dépenses ou reposent sur des recettes ponctuelles ne permettent pas de revenir à l'équilibre budgétaire ni de restaurer la confiance politique. Les fausses économies, ou celles uniquement temporaires, qui obligent les gouvernements à remanier leur pacte budgétaire après quelques années n'apporteront qu'un peu plus de défiance de la part des citoyens qui ne peuvent que douter de la survie des engagements et des promesses au-delà du prochain cycle politique ou économique.
- **Intégrer les frais en aval lorsqu'ils initient ou élargissent des programmes.** La tendance naturelle des hommes politiques est d'utiliser les budgets pour étendre les services ou les avantages. Le processus lui-même invite les différents postes budgétaires à demander des ressources supplémentaires et pousse le gouvernement à ne leur accorder qu'une partie de ce qu'ils réclament. En période de croissance économique, les groupes sociaux et les médias tiennent pour acquis que le budget constituera une plateforme permettant l'expansion des programmes. Même lorsque l'austérité est à l'ordre du jour, les gouvernements essaient de garder une marge de manœuvre budgétaire pour d'éventuelles initiatives politiques. Ils cherchent un moyen de faire passer en douceur les économies réalisées et qui leur permettrait d'affirmer qu'ils mènent des actions positives qui répondent aux besoins des citoyens.
- **Réduire l'exposition aux risques financiers et sociaux.** Reporter les risques majeurs sur les pouvoirs publics a permis de stimuler l'économie et de favoriser le bien-être personnel dans les pays de l'OCDE lors des périodes de conjoncture favorable. Mais bien avant la Grande Récession, les experts budgétaires et les responsables de la planification sociale avaient signalé que les gouvernements étaient trop sollicités et ne seraient pas en capacité de respecter leurs engagements financiers lorsque le vieillissement des populations entraînerait une hausse croissante des dépenses en matière de pension et de services de santé. La récession a accéléré la survenue de ce phénomène dans les pays en proie à des difficultés budgétaires, mais d'autres pays de l'OCDE ne pourront éviter ces réalités démographiques et financières à moins d'agir et de reporter certains risques et coûts sur les familles, les ménages et les entreprises.

Le remède appliqué dans quelques pays innovants est de faire participer les bénéficiaires aux coûts financiers des « bonnes nouvelles » comme l'amélioration des soins de santé et une plus grande espérance de vie. Les services de santé et la longévité sont les deux principales raisons à l'origine de la non viabilité des budgets ; tout gouvernement résolu à stabiliser son avenir financier n'aura d'autre choix que de s'attaquer à l'un de ces facteurs, voire les deux. Les pays qui se trouvent aujourd'hui dans une situation budgétaire saine ne sont pas dans l'obligation de mettre en œuvre une thérapie de choc pour assainir leurs finances publiques. Ils peuvent prendre des mesures législatives concernant les régimes de pension et de santé qui ont des effets relativement faibles au début mais peuvent engendrer d'importantes économies dans 20 à 30 ans. Après tout, les avancées en matière de soins médicaux et d'espérance de vie se font peu à peu, et leur impact budgétaire s'étend dans le temps et n'est pas ressenti instantanément.

- **Établir un lien étroit entre les ressources et les résultats.** Le rétablissement des pactes budgétaires est étroitement lié à celui de la confiance du public. On ne dispose d'aucune

donnée indiquant clairement que les faibles scores de confiance sont dus à de mauvaises performances des pouvoirs publics ; la montée de l'individualisme est le principal facteur, même s'il n'est pas le seul. Cependant, la perception des performances a des conséquences sur l'état d'esprit des citoyens et peut avoir un impact plus important que les réelles performances, en particulier en ce qui concerne les services publics fondamentaux comme l'éducation et les soins de santé. Les pratiques budgétaires peuvent contribuer à faire converger les performances perçues et réelles en associant explicitement les montants alloués aux résultats obtenus ou attendus. La plupart des budgets axés sur les résultats considèrent les ressources et les résultats comme des entrées distinctes qui n'ont aucune influence l'une sur l'autre. Ces types de budgets ne révèlent pas les évolutions, au niveau des résultats, qui découleraient d'une augmentation ou d'une baisse des dépenses, ou d'une réaffectation des fonds d'une activité vers d'autres activités. Élaborer un budget réellement axé sur les résultats exige des modifications majeures des systèmes d'information, d'établissement des coûts et de mesure des performances. Reformater les documents budgétaires pour afficher les données sur la charge de travail ou le rendement ne suffit pas ; la différence essentielle est qu'il faut informer les citoyens de manière précise sur la façon dont les choix de dépenses affectent les services proposés par les pouvoirs publics.

50. Finalement, c'est le décalage entre les attentes et les capacités qui a récemment mis à mal le pacte budgétaire et les perceptions des citoyens, en particulier dans un contexte de ressources publiques limitées. Il est devenu difficile de tempérer les attentes dans des sociétés démocratiques qui en sont venues à compter sur une amélioration progressive du bien-être économique et des prestations financées sur fonds publics au fil du temps. Réécrire le pacte budgétaire n'est qu'un des ajustements nécessaires pour rétablir la confiance du public en faisant mieux coïncider les attentes des citoyens et les capacités de l'État. Des changements dans les structures relevant du secteur privé et du secteur collectif et dans les interrelations sont sans doute également nécessaires, de même que des réformes politiques qui rendront l'administration plus accessible et plus transparente.

### ***Règles claires, confiance et état de droit***

51. Alors que la question de l'état de droit peut avoir des implications plus larges, la fiabilité générale des actions publiques dépend également de la confiance dans la façon dont les règles sont établies et de la manière dont elles sont appliquées. Les angles de gouvernance invoqués ici peuvent également relever du Comité de la politique de la réglementation, mais il faut les présenter dans le contexte du débat sur la confiance. Des cadres réglementaires clairs et fondés sont essentiels à la confiance, et ils doivent être soutenus par un respect général de l'état de droit. Ceci a été souligné récemment, lorsque la crise financière et économique a mis en évidence de graves dysfonctionnements en matière de réglementation, qu'ils soient liés à une piètre articulation de la réglementation au-delà des frontières, à un contrôle limité de son respect ou à la captation réglementaire. La crise a ressuscité le débat sur le rôle de l'État en tant que régulateur de l'économie, et sur la question de savoir selon quelles modalités, dans quels cas et à quelles fins devrait-il intervenir.

52. Au lendemain de la crise, la question de savoir comment de meilleurs cadres réglementaires peuvent aider à restaurer la confiance tout en prévenant toute défaillance réglementaire doit être abordée. L'identification des opportunités en faveur de la croissance grâce à l'application d'une réforme et de politiques réglementaires demeure toutefois une tâche ardue. Ces dernières décennies, une partie des réformes réglementaires, en termes de gouvernance, ont impliqué la mise en place d'autorités réglementaires indépendantes, sans lien avec les pouvoirs publics, afin d'accroître la sécurité réglementaire, réduire le risque de captation et les risques associés à la réglementation, dans le but d'offrir de meilleures perspectives à l'investissement à long terme. Il est par conséquent indispensable d'aborder la

question des cadres de gouvernance réglementaire en vertu desquels ces autorités de réglementation fonctionnent, et si ces cadres sont appropriés pour renforcer et restaurer la confiance.

53. Une autre question connexe concerne davantage l'impact d'un système judiciaire efficace sur l'état de droit, et son impact plus général sur les autres institutions publiques. Le système judiciaire favorise la confiance dans les autres institutions publiques en fournissant des garde-fous contre d'éventuels dérèglements de ces autres institutions. Ainsi des appareils judiciaires fiables constituent des réservoirs de légitimité pour les autres institutions et permettent le renforcement de l'état de droit (Levasseur, 2002). L'absence de confiance dans l'appareil judiciaire est un facteur d'instabilité (Haynie, 1994). C'est pourquoi la confiance dans le système judiciaire a également son importance. Le fait que les tribunaux demeurent viables dépend du bon vouloir des citoyens. La légitimité issue du soutien du public est particulièrement importante pour les institutions judiciaires, car elles ne possèdent ni les moyens financiers ni le pouvoir d'exécution leur permettant de faire appliquer leurs décisions. Pour ce qui est de la justice criminelle, la légitimité est essentielle pour justifier son autorité à fixer le droit, à gouverner grâce à l'usage de la force coercitive, et à punir ceux qui se comportent de manière illégale. Cela dit, l'impact du système judiciaire en termes de fiabilité des institutions publiques dépend de sa légitimité perçue. Ceci dépend de la perception qu'a le public du système judiciaire, dans le contexte des normes nationales en matière de responsabilité, de transparence, de principes démocratiques et de prévention de la corruption. (Voir plus loin).

54. Certaines données portant sur la perception tendent à soutenir l'idée d'une corrélation entre la confiance à l'égard des pouvoirs publics et la confiance dans les institutions judiciaires. Divers facteurs ont été identifiés. La justice procédurale joue un rôle important, car elle implique avant tout une opportunité d'être entendu, de manière efficace et respectueuse, par un juge neutre. Les efforts entrepris pour rendre les tribunaux plus accessibles, équitables en termes de procédures et de décisions, et représentatifs de la société en général peuvent influencer sur les niveaux de confiance dans l'appareil judiciaire. Mais surtout, cette situation distingue les tribunaux des autres branches du pouvoir pour ce qui est de susciter la confiance du public, en particulier parce qu'on considère que leurs décisions découlent d'un processus cohérent, équitable et fondé sur les preuves, et qu'ils rendent public le raisonnement ayant conduit à ces décisions. À ce titre, toute amélioration apportée à l'efficacité, à l'équité et à l'accessibilité des tribunaux est susceptible d'avoir des effets positifs sur la confiance. Enfin, la diversité au sein des tribunaux (tant en termes de sexe que d'appartenance ethnique), en particulier au niveau local, a une incidence sur le niveau de confiance dans l'appareil judiciaire. Plus les tribunaux sont représentatifs de la société qu'ils servent, plus le niveau de confiance à l'égard des juges, de l'équité des décisions et des procédures judiciaires est élevé. Il est possible que ce phénomène soit également valable pour la police.

### ***Gestion des risques et des crises***

55. L'une des responsabilités fondamentales de l'État est de garantir la sécurité et la sûreté des citoyens et l'intégrité territoriale de la nation, ce qui signifie notamment protéger les institutions qui sont le socle de la confiance, d'une bonne gouvernance et de la prospérité. Cela suppose d'avoir une action déterminée à la fois pour atténuer les risques connus (quels que soient les dangers et les menaces – qu'ils soient liés à l'activité humaine, à l'environnement ou à la collectivité) et pour faire face aux risques non connus. Étant donné la diversité des dangers et des menaces auxquels un pays est confronté – incendies, inondations, tremblements de terre, ouragans, pandémies et attaques terroristes – les gouvernements ont des choix difficiles à faire pour savoir où investir des ressources limitées pour éviter les dangers pour la société et améliorer la capacité de l'État de faire face aux menaces qui se réalisent. L'impact des catastrophes est vaste : elles causent des atteintes et des dommages aux vies, aux bâtiments et aux infrastructures, mais elles entravent aussi l'activité économique, avec de possibles répercussions dans tous les secteurs économiques et au-delà des frontières.

56. Par conséquent, le degré de confiance dans l'État dépend pour beaucoup de sa capacité de gérer les risques. Cette capacité se décline en une capacité de direction et de pilotage et dans la capacité d'identifier de façon anticipative les risques à venir et de gérer les crises lorsqu'elles surviennent. La prise de conscience de l'importance de la gestion des crises, au sein de l'administration et dans le secteur privé, a énormément progressé ces dernières années, face à des chocs majeurs dont on peut estimer qu'ils sont devenus plus fréquents et plus destructeurs, au moins en termes de pertes économiques. La question de savoir comment les gouvernements se préparent pour faire face à ce type d'événement est passée d'une dimension nationale ou régionale à une dimension planétaire. Le concept de « choc mondial »<sup>6</sup> décrit le phénomène d'augmentation en cascade de l'intensité des risques susceptibles de toucher de nombreux pays en même temps dans les domaines de la santé et du climat ou dans les domaines social ou financier. Et on peut penser que l'interdépendance entre les pays de l'OCDE et les économies partenaires rend ces chocs mondiaux d'autant plus vraisemblables.

57. L'enjeu pour les pouvoirs publics est alors de mettre en place des stratégies globales et bien structurées de gestion des risques. Le défi est de transformer « les dangers » et « l'inconnu » en des risques quantifiables, qui peuvent être mesurés et identifiés, et pour lesquels des mesures de prévention peuvent être établies. Les politiques de gestion des risques impliquent d'assurer un cycle complet de gestion des risques, qui comprend l'évaluation et l'identification des risques, la prévention, et la gestion de crise, sans oublier les systèmes d'alerte précoce et les exercices, ainsi que la phase de relèvement post-catastrophe. Comme souligné ci-dessus, les débats au niveau des centres de gouvernement ont mis l'accent sur l'attribution quelque peu empirique et confuse des fonctions de gestion des risques au centre de gouvernement. Pourtant, dans de nombreux pays les gouvernements ont élaboré des programmes de gestion des risques, parfois au sein du centre de gouvernement, parfois au sein de ministères plus techniques chargés de fonctions de coordination plus vastes.

58. La bonne gouvernance en matière de gestion des risques passe par une vision stratégique, la coordination entre agences, un engagement en faveur de la protection des droits fondamentaux, des instruments pour garantir l'efficacité au regard du coût, des politiques en faveur de la transparence, et la capacité de réagir et de s'adapter à de nouveaux enjeux. Par conséquent, les gouvernements doivent hiérarchiser les priorités et coordonner les réponses et les ressources sur plusieurs fronts en même temps. La situation tendue des finances publiques peut radicalement modifier les perspectives à long terme, rendant nécessaire une meilleure identification et une meilleure gestion des risques car il est de plus en plus difficile pour les gouvernements de jouer le rôle implicite d'assureur en dernier ressort. Pour les gouvernements, le défi demeure de savoir où investir des ressources limitées pour obtenir le meilleur retour sur investissement.

59. Dans ce contexte, une caractéristique essentielle des dernières évolutions stratégiques est l'intérêt croissant pour les Évaluations nationales des risques, qui constituent un instrument complet permettant d'identifier, de quantifier et de hiérarchiser les risques. De nombreux pays de l'OCDE ont élaboré et mis en œuvre des cadres stratégiques de gestion des risques de grande ampleur et/ou de la sécurité et de la sûreté nationales (distincts de ceux concernant la défense nationale). Plusieurs pays considèrent que ces évaluations nationales des risques sont un outil efficace pour attirer l'attention des décideurs politiques les plus hauts placés, même de manière générale, sur les probabilités relatives et les répercussions des différents types d'événements perturbateurs. Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays ont élaboré ou s'emploient à élaborer des évaluations nationales des risques.<sup>7</sup> Une telle approche peut être utilisée pour

<sup>6</sup> Voir OCDE (2011) sur les futurs chocs mondiaux.

<sup>7</sup> Voir OCDE (2009) Innovation dans la gestion des risques liés aux pays. L'aptitude des pouvoirs publics à communiquer librement peut être entravée par la nécessité de s'abstenir de rendre publiques des informations essentielles, par exemple pour protéger des cibles potentielles et prévenir des actes de malveillance. Les situations de catastrophe offrent un terrain fertile à la désinformation et aux rumeurs. Par ailleurs, la population réagit aux catastrophes de manière rationnelle et responsable lorsque les sources officielles sont crédibles et fiables. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des cas, le Chef de l'État s'investit beaucoup personnellement, et a donc besoin des avis et du soutien de ses collaborateurs dans le domaine des relations publiques. Le Centre de gouvernement a pour



élaborer des plans efficaces de gestion des urgences, et améliorer l'efficacité des investissements visant à développer et entretenir les capacités génériques de gestion des situations d'urgence. Elles peuvent également être utilisées comme source de données pour renforcer les outils de communication qui permettent de travailler sur la perception des risques par le public. Les résultats des évaluations nationales des risques peuvent être utilisés à des fins diverses dans les domaines de la planification et de la gestion des situations d'urgence. Il peut s'agir de la planification axée sur les capacités, d'apporter des informations lors des décisions en matière d'investissement ou de financement, d'augmenter la compréhension des risques au sein d'une population ou d'élaborer des plans de gestion des situations d'urgence, pour citer quelques exemples.

### **Une administration à l'écoute**

60. La confiance dans les institutions dépend aussi des perceptions des citoyens en tant qu'usagers des services publics. Les interactions entre le citoyen et l'administration sont quotidiennes, et elles constituent un facteur crucial de la confiance dans les institutions. Dans un contexte de contraintes budgétaires strictes et d'attentes croissantes,<sup>8</sup> les administrations dialoguent de plus en plus avec les administrés afin d'assurer la qualité et la réactivité des services publics et, au bout du compte, de gagner la confiance des usagers. De plus, les administrations s'intéressent aux liens entre l'amélioration des services publics et la confiance dans le secteur public. S'il est difficile de démontrer directement l'existence de liens de causalité entre la qualité des services publics et la confiance dans les institutions,<sup>9</sup> de récentes études par pays ont mis en évidence un rapport entre le vécu des citoyens face aux services officiels – y compris l'association des fonctionnaires et des administrés à la conception, à la production, à l'évaluation ainsi qu'à la prestation des services publics – et la confiance dans les institutions. Des études menées au Canada, en France et au Royaume-Uni ont toutes permis de constater que la confiance dans les institutions avait tendance à être plus élevée à l'échelon local, et que les citoyens avaient tendance à faire confiance à l'administration lorsqu'ils voyaient en elle un prestataire de services. (Les citoyens d'abord 5, 2008 ; Kim et Lee, 2012).

61. Pourtant, il ne s'agit pas ici d'une simple relation directe : la confiance est un concept complexe et pluridimensionnel dans lequel les résultats des services publics ne sont qu'un élément parmi d'autres facteurs tels que les partis politiques, la situation économique, le niveau d'éducation et les politiques sociales. La distinction entre la 'macro-performance', à savoir le rôle que joue le gouvernement dans la fourniture des biens publics en général, et la 'micro-performance', à savoir la manière dont les organismes publics augmentent ou diminuent la satisfaction des citoyens de par la qualité des services proposés, peut aider à clarifier la notion de confiance dans les institutions fondée sur la performance (Bouckaert *et al.*, 2002). La prestation des services publics, et donc la satisfaction des citoyens, varie d'un secteur à l'autre, et par ailleurs certains organismes publics peuvent, dans l'esprit des citoyens, ne pas avoir de liens avec l'administration.

---

rôle de combiner gestion du risque et de la crise et information du public afin de veiller à ce que les messages communiqués soient bien informés mais aussi adaptés. [www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/33/18/42226946.pdf)

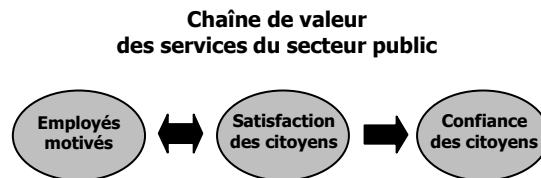
<sup>8</sup> Voir Dalton R., « The Social Transformation of Trust in Government », *International Review of Sociology*, vol. 15, n° 1, pp. 133-154.

<sup>9</sup> Bouckaert et Van de Walle (2003).

**Encadré 3. L'étude canadienne *Les citoyens d'abord* 5**

Cette étude canadienne intitulée 'Les citoyens d'abord' (LCA 5, 2008) relie l'interaction entre la motivation des employés de la fonction publique et la satisfaction des citoyens (dans une relation réciproque), et à son tour la satisfaction des clients avec la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics – telle qu'exprimée dans la chaîne de valeur des services du secteur public.

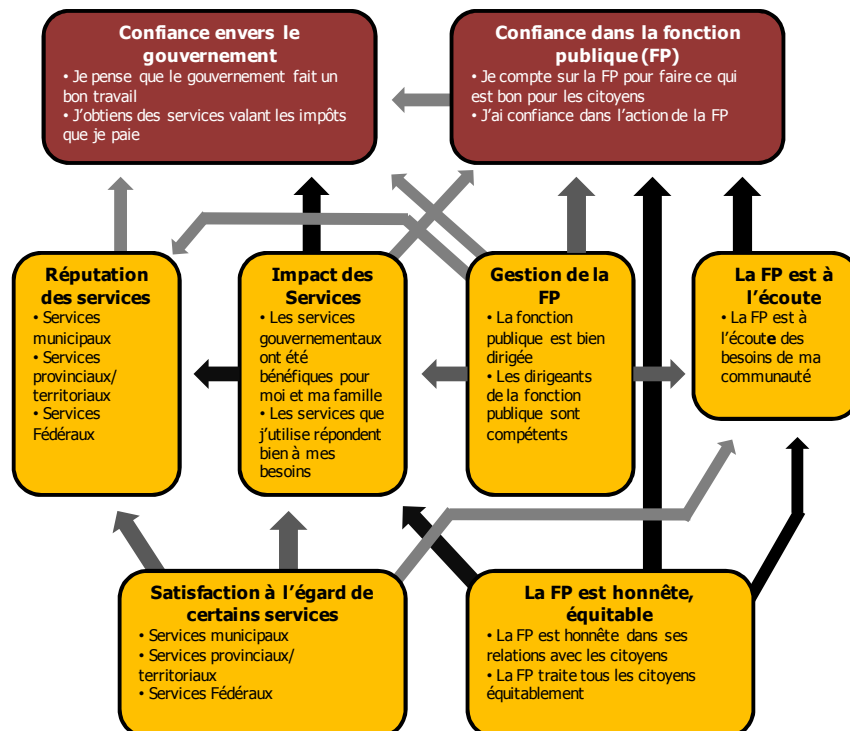
**Chaîne de valeur des services du secteur public**



Heintzman et Marson, 2005

Selon cette étude, la qualité des services publics contribue à la confiance ; toutefois, la distinction est faite entre la confiance dans les services publics et la confiance dans les pouvoirs publics (voir ci-dessous). Les quatre facteurs directs mis en évidence ci-après ont un impact sur la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics, ou sur leur confiance dans les services publics, ou les deux. Les deux facteurs indirects influent largement sur les quatre facteurs directs, plutôt que sur la confiance elle-même. On pense surtout que la satisfaction à propos de certains services peut influencer les opinions sur la réputation des services, l'impact des services sur les citoyens, et le degré de proximité des services publics avec leur collectivité. Ainsi, des expériences avec les services publics plus appréciées affectent ces trois variables positivement, augmentant ainsi la confiance dans le secteur public.

**Facteurs de la confiance**



**Le modèle explique 81 % de la variance dans la confiance à l'égard du gouvernement et 82 % de la variance dans la confiance à l'égard de la fonction publique**

62. Compte tenu de son rôle indéniable dans les initiatives de gouvernance publique, plusieurs pays, comme le Canada, ont cherché à mieux comprendre le lien existant entre la qualité des services du secteur public et la confiance dans les institutions. (Encadré 3). D'un point de vue microéconomique, les déterminants de la satisfaction à l'égard des services qui nécessitent du personnel mettent en valeur la rapidité d'exécution du service et la motivation des employés vis-à-vis des clients (l'employé compétent qui en fait un peu plus) comme étant les facteurs clés de la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics (Heintzman Marson, 2005, 2009 ; Les citoyens d'abord 5, 2008). Des résultats semblables ont été obtenus en Italie grâce à l'initiative *Mettiamoci la faccia* (recueil de la satisfaction des usagers à l'aide d'émoticons) lancée par le ministère de l'Administration publique et de l'Innovation en 2009, qui indiquait que le temps d'attente et le faible niveau de professionnalisme des employés étaient les plus fréquemment cités par les répondants lorsqu'ils étaient insatisfaits de la prestation des services publics (OCDE, 2011). Ainsi, la réactivité des services publics, en termes de rapidité et de motivation des fonctionnaires, a une incidence sur la satisfaction des usagers – qui a son tour influe sur la confiance dans les services publics et les institutions.

63. Les principales implications des résultats ci-dessus sont qu'une plus grande réactivité dans la prestation des services publics peut permettre d'améliorer non seulement la satisfaction à l'égard de ces services, mais aussi la confiance dans le secteur public et dans les institutions (en contribuant à trois des quatre principaux facteurs). Tirer parti des méthodes innovantes et des TIC pour améliorer tant la conception des politiques que la prestation des services peut également avoir un réel impact sur la confiance. Néanmoins, les effets psychologiques sont asymétriques : l'incidence des expériences négatives est beaucoup plus prononcée que celle des expériences positives. (2006).

64. Mettre en place des services publics plus efficaces et plus réactifs implique également de comprendre les besoins des administrés et de les associer au processus de production et de conception.<sup>10</sup> Associer les citoyens à l'évaluation et à la conception des services publics grâce à des outils innovants peut permettre d'accroître la transparence, d'améliorer la qualité et de renforcer la confiance. De nombreux pays, parmi lesquels la Finlande et la France (encadré 4), ont mis en place des baromètres qui permettent aux citoyens d'évaluer leur expérience des services publics.

#### **Encadré 4. Le « baromètre des services publics » - France**

Le Baromètre est un outil innovateur pour évaluer la qualité des services publics du point de vue des usagers. Il reprend certaines variables clés telles que les délais de réponse aux demandes écrites, aux e-mails et aux appels téléphoniques. Mais il élargit la portée de l'évaluation en utilisant des indicateurs qui concernent des « événements de vie » spécifiques des usagers du service public (par exemple, « J'ai besoin d'une assistance médicale de toute urgence ») et l'existence de mécanismes officiels de traitement des réclamations. La qualité dans ces domaines est mesurée par des indicateurs « objectifs » de performance (les délais de réponse, par exemple) et par des indicateurs « subjectifs » de satisfaction (par le biais d'enquêtes auprès d'un échantillon représentatif de la population ayant eu un contact avec l'administration dans le cadre des événements de vie analysés par le baromètre). Malgré une mise en place encore récente, le Baromètre a le potentiel de devenir une bonne pratique pour évaluer la satisfaction des usagers, instaurer de la transparence et renforcer la confiance des citoyens. (OCDE, 2012).

65. Axer ses efforts sur les facteurs clés de la satisfaction des usagers des services publics, y compris des éléments tels que la motivation (ou la réactivité) des fonctionnaires, peut contribuer à renforcer la confiance des citoyens dans les institutions. Néanmoins, des travaux plus approfondis sur la chaîne de valeur des services du secteur public et sur les liens entre satisfaction des usagers des services publics et confiance dans les institutions seraient utiles. Enfin, la satisfaction des usagers des services publics dépend aussi d'éléments tels que le fonctionnement global de la sphère réelle de l'économie. Le niveau et la

<sup>10</sup> Voir le rapport sur la coproduction (OCDE, 2012).

qualité des services publics dépendent étroitement des moyens financiers de l'État. Cette réalité représente une difficulté dans les périodes de restrictions budgétaires, car il faut la concilier avec l'objectif de saine gestion budgétaire évoqué plus haut.

### Une administration ouverte et inclusive

66. Les politiques d'ouverture de l'administration au sens large, c'est-à-dire englobant une action au niveau de la participation des citoyens, de l'accès à l'information, et en faveur d'une plus grande transparence peuvent être mises au service d'un renforcement de la confiance. En toute logique, des politiques, des procédures et des institutions plus transparentes devraient favoriser la confiance. Des processus plus ouverts et plus inclusifs d'élaboration des politiques permettent d'adopter des politiques plus éclairées et mieux adaptées aux besoins des citoyens.<sup>11</sup> En général, les responsables publics des pays de l'OCDE et du reste du monde s'accordent à considérer que favoriser la participation des administrés pourrait permettre d'améliorer la participation citoyenne, de renforcer la confiance dans les institutions et de mettre à profit des formes productives de responsabilité, y compris au niveau de la prestation des services publics. Lors de la première réunion ministérielle sur la gouvernance publique en 2005, l'administration ouverte a été définie comme la transparence des actions gouvernementales, l'accessibilité aux services gouvernementaux et à l'information, et la réactivité des institutions aux nouvelles idées, aux nouvelles demandes et aux nouveaux besoins. Lors de discussions plus récentes, le Comité de la gouvernance publique a mis en avant une perspective plus globale, qui repose sur un ensemble de politiques en faveur de la transparence, de l'intégrité et de l'ouverture (encadré 5).

67. Les travaux antérieurs de l'OCDE sur le thème de la gouvernance publique l'ont montré : les pays de l'OCDE ont proposé un certain nombre de dispositifs au service d'une administration ouverte et inclusive, qu'il s'agisse de dispositifs d'accès à l'information, de processus de consultation ou de politiques générales d'ouverture de l'administration. Fondamentalement, toutes ces initiatives visent à renforcer la confiance dans les institutions : 61 % des pays de l'OCDE indiquent qu'il s'agit de leur objectif principal lorsqu'ils investissent dans l'ouverture de l'administration et dans la participation des citoyens, aux côtés d'autres objectifs tels que la cohésion sociale, la sensibilisation ou l'exercice par les administrés d'un contrôle plus étroit sur l'administration (OCDE, 2009).

#### Encadré 5. Ouverture de l'administration

Les pays de l'OCDE intègrent de plus en plus souvent leurs politiques de transparence et d'ouverture dans des cadres plus vastes d'ouverture de l'administration. L'objectif de tels cadres est d'adopter une démarche systématique de promotion de l'ouverture dans le secteur public plutôt que des initiatives ponctuelles issues d'entités publiques particulières. Une administration ouverte est une administration qui :

- a) fournit un accès à des informations claires sur sa structure et son fonctionnement ;
- b) favorise l'utilisation de ces informations par les parties prenantes (par exemple analyser et comparer les données grâce à l'accès à des données personnalisées, au téléchargement d'informations) ;
- c) encourage l'interaction entre les utilisateurs des informations et les organismes publics.

Cette approche innovante vise à promouvoir la confiance en l'administration et à créer de nouvelles opportunités commerciales pour le secteur privé. Au niveau international, certains pays ont adhéré au « Partenariat pour un gouvernement transparent », qui constitue une plateforme officielle d'engagement et d'échanges [Voir [GOV/PGC\(2012\)9](#)]. **L'administration ouverte englobe les grands principes de gouvernance suivants :**

- **Transparence** : le public doit pouvoir examiner de près les actions de l'État, et les remettre en cause.
- **Obligation de rendre des comptes** : les détenteurs de responsabilités publiques particulières doivent être tenus de rendre compte de leurs actes, et d'en répondre. Le public tient de plus en plus souvent l'administration responsable non seulement des actions qu'elle mène, mais aussi de leurs performances.

<sup>11</sup> Kim, Soonhee. (2010) ; And Kweit, Mary Grisez, et Robert W. Kweit (2007).

- **Intégrité** : ceux qui agissent au nom de l'État doivent le faire pour le bien public, de manière éthique, à l'écart de tout conflit d'intérêts.
- **Engagement** : les acteurs de la société – citoyens, entreprises, organisations – doivent avoir la possibilité de participer aux activités de l'administration, y compris à l'élaboration des politiques et à la fourniture des services.
- **Propriété des informations publiques** : les données publiques appartiennent au public, qui les confie à l'État. Les individus doivent donc être autorisés à y accéder sauf en cas de politique impérieuse ou d'objection liée à la protection de la vie privée.
- **Égalité d'accès** : les individus devraient bénéficier d'un traitement égal en termes d'accès aux autorités et aux services publics.

Pour plus de détail voir Faits nouveaux en matière d'administration ouverte [[GOV/PGC\(2012\)9](#)].

68. Si la valeur intrinsèque de la participation ne fait aucun doute, son intérêt économique reste à démontrer, car l'impact des politiques d'ouverture de l'administration n'a pas toujours fait l'objet d'une évaluation systématique. Néanmoins, le processus est important en lui-même, et il a été prouvé que la crédibilité du processus d'élaboration des politiques et de ses acteurs avait une incidence sur la prévisibilité et la mise en œuvre des politiques publiques et, par conséquent, sur leur impact. Des efforts supplémentaires et des occasions plus nombreuses de dialogue sur le vécu des administrés sont nécessaires, non seulement pour identifier les réussites et les échecs et en tirer des leçons, mais aussi pour mieux évaluer leur impact sur les objectifs affichés ainsi que sur les buts plus généraux de l'action publique.

69. Ainsi, au Mexique, des organisations de la société civile ont eu recours à la Loi d'accès à l'information de 2002 pour obtenir des informations qui ont contribué à la mise en évidence de politiques médiocres ou inefficaces, de dépenses publiques injustifiées ou frauduleuses et de cas de corruption. En Islande, après la crise de 2008, les citoyens ont activement participé, par le biais d'un processus d'externalisation ouverte, à la rédaction de la nouvelle constitution nationale (encadré 6). Les autorités fédérales américaines ont lancé en 2009, à l'usage des citoyens, un outil de suivi destiné à accompagner l'exécution de la loi *American Recovery and Reinvestment Act* ([www.recovery.org](http://www.recovery.org)) et à favoriser (i) plus de responsabilité individuelle et de transparence et (ii) le signalement des cas possibles de fraude, de gaspillage ou de malversation en rapport avec les fonds du plan de relance américain. Pour la période allant de février 2009 au 31 décembre 2012, l'Inspecteur général a transmis à la commission compétente (le *Recovery Board*) 4 210 signalements de manquements ; 2 114 d'entre eux ont donné lieu à l'ouverture d'enquêtes. En Suède, une culture de transparence et de consultation a permis la mise en œuvre des réformes structurelles nécessaires pour surmonter la crise du milieu des années 1990, qui se sont par la suite avérées être une excellente base pour faire face à la crise financière de 2008 (encadré 8).

70. Comme la confiance a été fortement ébranlée dans de nombreux pays suite à la crise, l'évaluation de ces initiatives en faveur de processus plus ouverts et plus inclusifs d'élaboration des politiques pourrait servir à améliorer la conception d'initiatives rentables et utiles, et permettrait d'estimer leur impact sur les objectifs plus généraux, comme la confiance. En outre, elle permettrait de remédier à un autre manque de confiance qui retarde la pleine institutionnalisation de processus ouverts et inclusifs d'élaboration des politiques : lorsqu'on demande aux citoyens d'indiquer les principales raisons pour lesquelles ils ne souhaitent pas participer à l'élaboration des politiques, la deuxième réponse la plus donnée est leur faible niveau de confiance dans la façon dont les institutions pourraient utiliser leur participation (OCDE, 2009).<sup>12</sup> Renforcer la confiance est un processus ardu et de longue haleine, qui exige une relation d'échange entre les citoyens et l'administration, ainsi qu'une acquisition mutuelle de la confiance. Les résultats des précédents travaux de l'OCDE sur les processus ouverts et inclusifs d'élaboration des politiques ont montré que moins d'un pays sur dix évaluait la totalité de ses initiatives dans ce domaine, et

12 OCDE (2009), Cap sur les citoyens. La participation à l'appui de l'action et des services publics. Paris, Éditions OCDE, p. 49.

moins d'un sur quatre plus de la moitié. Ceci met en lumière un aspect des initiatives en faveur de processus ouverts et inclusifs d'élaboration des politiques.

#### Encadré 6. Islande : confiance, crise bancaire et élaboration inclusive des politiques

La crise bancaire de 2008 en Islande a eu une énorme incidence sur la confiance à l'égard des pouvoirs publics et des institutions financières ([GOV/PGC\(2013\)1/ANN1](#)). Cette situation provient de l'absence de réglementation prudentielle dans la période précédant la crise, qui a permis une prise de risque excessive. Ces défaillances, comme en témoigne la baisse de confiance dans d'autres pays touchés par la crise financière et de la dette souveraine (Gyorfii 2013), peuvent fortement impacter la confiance des citoyens dans l'administration. Ainsi, au cours de la reconstruction des institutions après la crise, le Président de l'Islande a affirmé « qu'il ne s'agissait pas seulement d'une crise financière, mais aussi d'une profonde crise politique, démocratique, voire judiciaire. Des réformes d'envergure dans tous ces domaines s'imposaient pour rétablir la confiance, de sorte que les Islandais puissent sortir ensemble de la crise et s'engager sur la voie de la reprise (Ólafur Ragnar Grímsson, Président de la république islandaise, Réunion des ambassadeurs auprès de l'OCDE, Paris, 27 février 2013). Le gouvernement a déployé beaucoup d'efforts pour associer les citoyens et les parties prenantes aux réformes et décisions des pouvoirs publics – y compris par le biais de l'externalisation ouverte pour la nouvelle Constitution nationale (Gylfason 2012). En outre, le gouvernement a fait appel à la démocratie directe et a consulté les citoyens afin de déterminer si l'État devait garantir les déposants de la banque privée *Landsbanki* alors en faillite. Améliorer la réactivité de l'administration aux préférences des citoyens, notamment par l'intermédiaire de mesures de nature réglementaire visant à les protéger dans leur vie quotidienne, peut favoriser le développement de la confiance des individus à l'égard des pouvoirs publics.

Notes : OCDE (2009) Islande : la crise financière et économique. Document de travail n° 725 du Département des affaires économiques, [www.oecd.org/iceland/a-clean-energy-economy-lessons-from-iceland.htm](http://www.oecd.org/iceland/a-clean-energy-economy-lessons-from-iceland.htm)

Gylfason, T. (2012) From Collapse to Constitution: The Case of Iceland. Document de travail du CESifo n° 3770. Disponible à l'adresse : <https://notendur.hi.is/~gylfason/Economic%20Role%20of%20Constitutions%2016.pdf>

71. De plus, une institutionnalisation pleine et entière de l'ouverture et de l'inclusion se heurte à des obstacles au niveau de la réglementation et de la mise en œuvre, comme le montre la question de l'accès à l'information, qui reste incomplet dans un certain nombre de pays, même parmi ceux qui se sont dotés de lois sur l'accès à l'information (voir ci-après). Les pays ont rapporté des progrès inégaux lorsqu'ils ont évalué l'impact des principes directeurs de l'OCDE en matière d'information, de consultation et de participation active à l'élaboration des politiques. Globalement, les États semblent vouloir dire : « nous avons établi des droits, nous avons des citoyens actifs et la volonté de les associer à l'élaboration des politiques, mais nous avons des problèmes de ressources, de temps et de manque d'évaluation ». Les résultats sont loin d'être limpides, et ceci est d'autant plus vrai à une époque où les médias sociaux ont profondément bouleversé la vitesse, la dynamique et les possibilités de communication en peu de temps. En conséquence, les dynamiques de participation et d'engagement des citoyens, et leurs principes sous-jacents, ont été sensiblement modifiées ces dernières années. Ce phénomène a eu d'importantes répercussions politiques lors du Printemps arabe, et est actuellement étudié dans le cadre du Programme de gouvernance MENA-OCDE (encadré 7).

#### Encadré 7. Le projet MENA-OCDE sur l'ouverture de l'administration

Dans le cadre d'un mandat confié par le G8 par le truchement du Partenariat de Deauville, un **projet MENA-OCDE d'ouverture de l'administration** a été lancé afin d'aider la Jordanie, la Libye, le Maroc et la Tunisie à mettre en œuvre des réformes du secteur public inspirées des principes de la bonne gouvernance et de l'ouverture de l'administration, l'objectif étant que ces pays se joignent au Partenariat pour un gouvernement transparent (OGP). Aux côtés d'autres donateurs et acteurs du développement, l'OCDE a prêté une attention particulière aux évolutions politiques et institutionnelles en cours dans les pays partenaires, afin d'adapter les activités aux programmes nationaux de réforme. Le Projet est possible grâce à l'assistance financière de la *US-Middle East Partnership Initiative* (MEPI) et des ministères allemand et britannique des Affaires étrangères.

Le Projet consiste notamment :

1. À aider le **Maroc** et la **Tunisie** à devenir membres à part entière de l'OGP en accompagnant leur processus de réforme actuel grâce à des recommandations stratégiques fondées sur une évaluation de leurs lacunes sur le plan juridique, institutionnel et politique.

- Des progrès ont déjà été réalisés en Tunisie dans les domaines de l'intégrité et de la lutte contre la corruption grâce à des recommandations sur la manière d'améliorer les systèmes de contrôle nationaux, la gestion des risques et des conflits d'intérêt, les déclarations de patrimoine et le code de conduite pour le secteur public. Il procure également des conseils dans le domaine de la finance publique, basés sur le document *Transparence budgétaire – Les meilleures pratiques de l'OCDE*.
- Au Maroc, l'OCDE apporte également son soutien à la mise en place de procédures budgétaires plus transparentes, et travaille avec l'Instance centrale de prévention de la corruption et le Médiateur afin de passer en revue leurs capacités fonctionnelles pour aider à l'exercice de leurs nouveaux mandats constitutionnels, de gérer leurs institutions de manière efficace et efficiente, de fournir des services de qualité, et de mobiliser et consulter les citoyens marocains. Dans le domaine de la mobilisation des citoyens, l'OCDE soutient le développement d'une nouvelle Loi d'accès à l'information et participe à la définition et à la mise en œuvre de mécanismes participatifs visant à faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques et règlements nationaux.

2. À aider la **Jordanie** à mettre en œuvre son plan d'action lié à l'OGP. L'OCDE fournit des conseils stratégiques et une assistance technique à des acteurs jordaniens clés par des séminaires de renforcement des capacités, un dialogue sur l'action à mener et des échanges de bonnes pratiques basés sur ses réseaux de responsables publics et de professionnels. À la demande des autorités jordaniennes, l'accent est actuellement mis sur la mise en œuvre des réformes et la participation des citoyens.

3. À nouer des alliances stratégiques avec les grands acteurs du développement (c.à.d. le PNUD et les ambassades et bureaux de coopération des pays Membres de l'OCDE) afin de contribuer au renforcement des capacités administratives de la **Libye**, qui pâtit de son extrême faiblesse institutionnelle et des capacités insuffisantes des responsables politiques de ses autorités centrales.

Plusieurs autres pays de la **région MENA**, d'**Amérique latine**, d'**Afrique sub-saharienne** et d'**Asie du Sud-Est** ont demandé à l'OCDE de leur apporter un soutien pour l'élaboration ou la mise en œuvre de politiques relatives à divers aspects de l'ouverture de l'administration. Ces nouvelles collaborations devraient débuter au deuxième semestre 2013.

72. Si les attentes en matière de transparence et les rapports entre transparence et confiance continuent de différer selon les traditions politiques, et impliquent la participation d'une société civile active et motivée, les initiatives d'ouverture de l'administration trouvent un écho de plus en plus large auprès des pays Membres et non Membres. La mise en œuvre de politiques d'administration ouverte a progressé à l'échelle nationale mais, de plus, ces efforts ont conduit à un mouvement international, le Partenariat pour un gouvernement transparent (OGP), dans le cadre duquel 19 pays Membres de l'OCDE ont souscrit des engagements à titre individuel. L'aptitude de ce Partenariat à produire pleinement ses effets dépendra de la manière dont ce vaste concept est mis en œuvre. L'acceptation culturelle de la transparence et de l'ouverture au sein du secteur public nécessite du temps et n'est pas facile à atteindre. En outre, en dépit de leur volonté d'ouverture, les hauts responsables politiques ont toujours besoin d'« espaces protégés » pour permettre les délibérations sur l'administration ouverte et d'une possibilité de renforcer la participation et de prendre des décisions.

73. Même si les principes qui sous-tendent l'administration ouverte sont louables, il demeure crucial d'évaluer la réelle portée et l'impact effectif du concept afin qu'il puisse en être tenu compte dans l'élaboration des politiques. Par exemple, dans certains cas « l'ouverture de l'administration » a été utilisée pour faire référence à l'utilisation de technologies permettant la diffusion des informations du secteur public, plutôt qu'au renforcement de la responsabilité ou de l'inclusivité. Il convient donc d'établir un cadre plus unifié qui définit ce que recouvre une administration ouverte, facilite l'accès aux modèles de bonnes pratiques et évalue les initiatives en cours afin d'en tirer les leçons et une meilleure compréhension des coûts et avantages pertinents.

### ***Politiques d'accès à l'information et d'ouverture des données publiques***

74. Les politiques d'accès à l'information et d'ouverture des données publiques sont des piliers cruciaux pour l'ouverture de l'administration. Parfois appelées « lois sur la liberté d'information », les lois sur l'accès à l'information constituent la première étape de ces politiques. Ces lois ont été favorisées par un mouvement du « droit à l'information » qui prône un droit d'accès à l'information relevant de la sphère des droits de l'homme. Elles contribuent à améliorer la transparence, renforcent la responsabilité des gouvernants et favorisent une participation éclairée à l'élaboration des politiques, autant de conditions déterminantes pour accroître la confiance dans les institutions. À une exception près, tous les pays qui ont répondu au questionnaire de l'OCDE sur l'ouverture de l'administration (2010) ont déclaré s'être dotés d'une législation ou d'une réglementation d'accès à l'information.

75. Toutefois, les résultats restent incomplets : tandis que dans les pays de l'OCDE les lois d'accès à l'information posent pour principe que le maximum de renseignements doit être fourni, à savoir les renseignements détenus par l'État sont en principe mis à la disposition du public, la portée de ces lois varie fortement et le rôle et l'impact des exceptions requièrent une étude approfondie (par exemple les critères du type ou du préjudice sont des manières courantes d'exempter certains renseignements de la divulgation). (OCDE, 2011). En outre, dans la plupart des pays de l'OCDE, le domaine d'application des lois sur l'accès à l'information s'étend verticalement à tous les étages de l'administration, mais pour ce qui est de la dimension horizontale, seulement la moitié d'entre elles s'appliquent à toutes les branches de l'administration centrale (pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif) alors que l'application des lois aux entités privées qui gèrent des fonds publics, comme les sociétés de services sous-traitantes de l'État, demeure inégale.<sup>13</sup>

76. La deuxième étape de l'accès à l'information correspond au mouvement pour l'ouverture des données publiques (OGD - *Open Government Data*), qui se fonde sur des arguments principalement sociaux et économiques pour prôner une plus grande ouverture des données officielles. La diffusion de données dans le domaine public peut non seulement contribuer à accroître l'ouverture de l'administration, mais aussi bénéficier à la société en créant des conditions propices à une fourniture des services plus inclusive et à des processus plus participatifs. Les partisans de l'ouverture des données soutiennent qu'elle peut stimuler l'économie en offrant à des tierces parties (particuliers, entreprises privées, organisations de la société civile) la possibilité de créer de la valeur ajoutée, par le biais de nouveaux produits et services utilisant des données d'origine publique. Ces mouvements diffèrent à certains égards. Les défenseurs du droit à l'information insistent sur l'accès à des informations qualitatives et quantitatives, qui sont souvent stockées sous forme de documents, alors que les partisans de l'ouverture des données publiques mettent l'accent sur les données déjà réunies dans des bases de données gouvernementales et qui peuvent facilement être réutilisées pour créer de la valeur ajoutée. Alors que le mouvement pour le droit à l'information met en exergue l'obligation qu'ont les organismes publics de répondre aux demandes d'information, le mouvement en faveur de l'ouverture des données met l'accent sur la diffusion proactive d'importantes masses d'informations sous des formes et dans des conditions qui en permettent le réemploi (OCDE, à paraître en 2013).

77. L'argument en faveur de l'ouverture des données publiques est que son absence est corrélée à la présence de corruption : à défaut de publier ces données, les fonctionnaires pourraient mettre en place des pratiques de corruption en toute impunité. Cette ouverture peut en effet fortement accroître la responsabilité à l'égard du public du fait qu'il devient plus facile d'analyser, traiter et combiner les données, ce qui donne naissance à un niveau supplémentaire de contrôle par les administrés. Ceci pourrait entraîner une hausse du niveau de confiance et une amélioration de la perception de la réactivité des pouvoirs publics. La Déclaration de gouvernement transparent<sup>14</sup> mentionne l'utilisation des TIC et des nouvelles technologies – notamment les

<sup>13</sup> OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, p. 138.

<sup>14</sup> Déclaration de gouvernement transparent, Partenariat pour un gouvernement transparent (septembre 2011), [www.opengovernmentpartnership.org/sites/www.opengovernmentpartnership.org/files/page\\_files/OGP\\_Declaration.pdf](http://www.opengovernmentpartnership.org/sites/www.opengovernmentpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf), signé par les États-Unis et sept autres pays en septembre 2011.



plateformes mobiles, les réseaux et plateformes de médias sociaux, et l'informatique en nuage – pour stimuler le partage des données. Cela favoriserait une plus grande responsabilité politique, en atténuant la ligne de démarcation entre la technologie de l'ouverture des données et les politiques d'ouverture de l'administration. Par conséquent, en rendant les institutions publiques plus transparentes à la fois à l'interne et à l'externe, et en encourageant la collaboration tant au sein des ministères et organismes publics qu'entre eux, (OCDE, à paraître en 2013), l'ouverture des données publiques peut faciliter l'émergence de la confiance sociale (Ostrom, 2008). Un environnement et un climat de confiance au sein des administrations publiques sont à leur tour propices à des collaborations et des partenariats mutuellement profitables. L'élargissement de l'ouverture des données publiques doit cependant s'accompagner de protections contre l'exploitation criminelle et l'utilisation abusive des données personnelles.

#### Encadré 8. Suède : Ouverture et cadres institutionnels qui ont aidé à surmonter la crise financière

Selon les données transnationales de Gallup, la Suède connaît des niveaux élevés de confiance dans les pouvoirs publics depuis plusieurs années, particulièrement entre 2007 et 2011 (voir les figures 2 et 3). Des données nationales plus détaillées de l'institut statistique suédois montrent que la confiance dans les hommes politiques suédois a en fait baissé entre 1988 et 1998, mais qu'elle a sensiblement rebondi depuis.

Degré de confiance dans les hommes politique suédois 1988-2010, en pourcentage							
	En 1988	En 1991	En 1994	En 1998	En 2002	En 2006	En 2010
Grande confiance	3	2	1	1	2	3	5
Certaine confiance	41	36	35	30	39	46	56
Peu confiance	44	50	50	51	46	39	31
Très peu confiance	11	11	13	17	12	10	6
Ne sait pas / ne se prononce pas	1	1	1	1	2	2	2
Total	100	100	100	100	100	100	100
Nombre de répondants	2528	2613	2534	2101	2624	3111	2735

Source: Statistics Sweden

Au lendemain de la crise économique du début des années 1990, la Suède s'est lancée dans plusieurs réformes macroéconomiques et de gouvernance visant à restaurer la croissance, équilibrer les finances publiques et améliorer la situation du chômage. Elles portaient entre autres sur les procédures budgétaires, les objectifs d'inflation, le système de retraite et les impôts. La crise du milieu des années 1990 a abouti à la mise en œuvre de nombreuses autres mesures stratégiques comme des réformes réglementaires, des privatisations et des périodes électorales plus nombreuses. En termes de procédures budgétaires, les réformes structurelles ont été étayées par des principes de transparence budgétaire, comme "*Le système repose sur un degré élevé de transparence budgétaire qui fournit la base d'un débat politique éclairé, ce qui augmente les coûts en termes d'image pour le gouvernement qui ne respecte pas ses objectifs*" (Calmors, 2012). La culture de la transparence en Suède en matière de consultation et la qualité des informations gouvernementales produites ont été reconnues comme étant essentielles au rétablissement de la confiance dans les pouvoirs publics (OCDE, 2007).

Pour les analystes les leçons tirées et les institutions mises en cause au cours de la crise économique des années 1990 ont permis la bonne gestion de la Suède de l'actuelle crise financière et sa bonne situation macroéconomique (L'Étude économique de l'OCDE de 2011 note que « la Suède a su faire face à la crise financière et économique mondiale grâce à la vigueur de ses institutions et fondamentaux économiques, sans oublier sa bonne situation budgétaire. Comme le montre le tableau ci-dessous, la confiance dans les hommes politiques suédois a pâti de la première crise financière du début des années 1990, mais elle s'est rétablie au cours de la crise plus récente.

Sources : OCDE (2011) « Résumé », dans Études économiques de l'OCDE : Suède 2011, éditions OCDE.

Calmfors, Lars (2012) : [www.voxeu.org/article/what-can-europe-learn-sweden-four-lessons-fiscal-discipline](http://www.voxeu.org/article/what-can-europe-learn-sweden-four-lessons-fiscal-discipline)

78. Enfin, il est important de bien comprendre qu'une transparence accrue ne rime pas nécessairement avec une responsabilité plus grande. Une administration peut être transparente même si elle n'adopte pas les nouvelles technologies, et une autre peut donner accès à ses données tout en restant profondément opaque et perméable à toute responsabilité (Robinson et Yu, 2012). Rendre les données publiques accessibles peut améliorer la prestation des services et la qualité de vie des administrés tout en n'ayant que peu d'incidences sur la responsabilité des décideurs politiques et sur la confiance dans les institutions. Il est important que les initiatives d'ouverture des données publiques ne soient pas reléguées au rang de projets purement techniques et qu'elles soient intégrées aux débats et aux stratégies d'ordre plus général visant à favoriser l'ouverture et l'inclusivité des administrations, dans un objectif de reconquête de la confiance des citoyens.

### ***Transparence budgétaire***

79. Le budget constitue le document stratégique le plus important d'un gouvernement, puisque les objectifs de l'action publique y sont conciliés et mis en œuvre concrètement. Dans le cadre des Meilleures pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire, celle-ci est définie comme le fait de faire pleinement connaître, en temps opportun et de façon systématique, l'ensemble des informations budgétaires pertinentes. Par exemple, la transparence budgétaire a permis la tenue d'un débat politique éclairé en Suède, et est venue à l'appui des réformes structurelles (encadré 8 ci-dessus). Si la publication des données budgétaires constitue une étape importante pour accroître la transparence, encore faut-il savoir rendre les données compréhensibles et digestes pour les administrés et pour les parlementaires qui les représentent : il est peu probable que mettre en ligne une avalanche de données budgétaires « en vrac » renforce la confiance ; en revanche, il est peut-être possible d'atteindre cet objectif en rassemblant ces données au sein de narratifs cohérents permettant d'éclairer les administrés et les autres acteurs sur l'utilisation qui est faite des fonds publics.

80. Cela implique de créer des processus d'élagage et de préparation des données ; de créer des outils de type calechettes ou outils de visualisation permettant au grand public de naviguer plus facilement au sein du budget et de mieux en comprendre les détails ; et de créer des plates-formes de publication en ligne qui tiennent réellement compte des besoins de l'utilisateur. Quand les données sont moins accessibles, d'autres acteurs tels que les journalistes de données ou les institutions indépendantes entreprenant des analyses budgétaires peuvent faire office de filtres pour le public. L'outil de visualisation du budget fédéral proposé par le *New York Times*, l'affiche « *Death and Taxes* » de Wallstats et le diagramme des dépenses publiques par poste proposé par le *Guardian* sont des exemples populaires de visualisation des dépenses publiques. Très tôt, le service d'études budgétaires du Congrès américain (CBO) s'est fixé une règle de clarté et de concision dans la présentation de ses rapports. On parle, en pratique, de « test du métro » : un membre du Congrès doit pouvoir saisir l'essence d'une analyse du CBO pendant son trajet entre son bureau au Sénat ou à la Chambre des représentants et le Capitole.

81. Ainsi, si l'on veut que la transparence budgétaire donne des résultats, il est indispensable qu'elle soit mise en œuvre en des termes compréhensibles et susceptibles de capter l'attention des citoyens. Sinon, comme ce fut le cas pour d'autres réformes de la gestion du secteur public, il est malheureusement possible qu'elle ne soit rien d'autre qu'une de ces grandes réformes de plus dont raffolent, et parfois dépendent, certains membres de l'administration et autres consultants, qui par ailleurs ne présentent pas nécessairement d'intérêt pour la population. (Premfors 1998 ; World Bank, *Results, Performance Budgeting and Trust in Government*, 2010).

### *Promouvoir des valeurs inclusives dans la fonction publique*

82. Comme indiqué précédemment, il n'est pas toujours simple d'intégrer la culture de transparence et d'ouverture dans les pratiques quotidiennes des services publics, c'est pourquoi aborder les valeurs de la fonction publique est un autre très bon moyen d'améliorer la transparence et l'inclusivité.

83. Il s'agit d'abord de mettre l'accent sur l'adhésion aux principes d'ouverture et de transparence en tant que critère de recrutement. Les systèmes de recrutement qui sont basés sur le mérite contribuent à l'image d'une administration compétente, juste et impartiale. Les pays dont le système est davantage basé sur la carrière peuvent garantir une entrée dans la fonction publique fondée sur le mérite au moyen de concours qui garantissent des critères objectifs et impartiaux. Sinon, les pays dotés de systèmes davantage ouverts et axés sur le poste peuvent encourager la transparence dans les procédures de recrutement et de sélection en publiant les vacances de poste et en ayant recours à des panels d'entretien afin d'embaucher les candidats les plus qualifiés (OCDE, 2011). Une administration qui jouit de la confiance de ses citoyens peut attirer une main-d'œuvre qualifiée et motivée, qui à son tour peut contribuer à accroître le niveau de confiance des individus dans l'administration publique. Ceci est important car les mesures d'assainissement budgétaire qui ont entraîné une baisse des offres d'emploi, tant dans le secteur public que privé, peuvent ébranler la confiance : les pays qui ont connu les hausses de chômage les plus importantes sont aussi ceux qui ont observé les baisses les plus sensibles en matière de confiance dans les institutions publiques (Stevenson, 2011).

84. Il faut ensuite aborder les valeurs de la fonction publique et du secteur public qui doivent être activement développées et encouragées afin de favoriser la confiance. Les valeurs de la fonction publique – celles inhérentes à la culture de service public qui guident le comportement des fonctionnaires – font partie des caractéristiques qui définissent une société démocratique. Elles comprennent les traditions d'intégrité, d'impartialité, de légalité, de probité et de mérite, qui assurent la continuité des services publics, et garantissent la légalité des décisions et le respect de l'état de droit. Des valeurs bien définies qui veillent à la cohérence des pratiques gouvernementales sont essentielles au maintien de la confiance à l'égard des pouvoirs publics. La section ci-dessous portera plus en détail sur les questions liées à l'intégrité et aux codes de conduite.

85. Élargir la portée des valeurs fondamentales de la fonction publique peut améliorer la réactivité et la flexibilité des pouvoirs publics. Comme les valeurs traditionnelles telles que l'intégrité et la neutralité politique se sont enracinées dans la fonction publique, les pays favorisent également d'autres valeurs comme la diversité, le souci de l'utilisateur, une plus grande responsabilité individuelle, et un accent sur les retombées de l'action publique. Les administrations doivent trouver un équilibre entre ces nouvelles valeurs et celles plus traditionnelles, car se concentrer uniquement sur les résultats peut ne pas suffire à instaurer la confiance. Van Ryzin (2011) suggère que « la confiance à l'égard des institutions et hommes de pouvoir dépend souvent davantage de manière (impartialité, équité) que de résultats. »

### **Intégrité**

86. L'intégrité constitue un facteur déterminant de la confiance : les données comparatives semblent indiquer une forte corrélation entre la confiance dont bénéficie le personnel politique, tant auprès des entreprises que des individus, et la perception de la corruption. Les outils et mécanismes visant à assurer l'intégrité, qui ont pour objet de prévenir la corruption et de favoriser un comportement irréprochable, contribuent à renforcer la crédibilité et la légitimité des acteurs qui participent aux décisions relatives à l'action publique en préservant l'intérêt général et en rétablissant la confiance dans l'équité des décisions adoptées. Des outils axés sur les zones sensibles de rencontre entre les secteurs public et privé tels que les dispositifs de gestion des conflits d'intérêts, la formulation de règles de conduite strictes pour les fonctionnaires, et la réglementation du lobbying et du financement de la vie politique peuvent permettre de

limiter les influences indues et d'établir des garde-fous permettant de préserver l'intérêt général (voir [GOV/PGC\(2013\)2](#) pour plus de détails).

***Gérer les conflits d'intérêts : assurer une prise de décision axée sur l'intérêt général***

87. Une politique efficace en matière de conflits d'intérêts constitue un élément essentiel du cadre politique, administratif et juridique de la vie publique d'un pays. Adoptées par le Conseil de l'OCDE en 2003, les Lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public proposent une démarche moderne en la matière qui vise à trouver le bon équilibre :

- en recensant les risques pour l'intégrité des administrations et des fonctionnaires ;
- en interdisant certaines formes inacceptables d'intérêts privés ;
- en sensibilisant les administrations et les fonctionnaires aux circonstances dans lesquelles des conflits d'intérêts peuvent survenir ;
- en veillant à ce que des procédures efficaces soient déployées pour l'identification, le signalement, la gestion et la résolution appropriée des situations de conflit d'intérêts.

88. D'après l'enquête de l'OCDE sur les conflits d'intérêts (2012), la majorité des pays de l'OCDE ont mis en place des politiques visant à gérer ces conflits. Au niveau institutionnel, 76 % des pays de l'OCDE sont dotés d'un service central chargé de formuler et d'appliquer des politiques, règles ou procédures en la matière. La plupart des pays de l'OCDE accordent une grande importance à la connaissance et à la compréhension des politiques relatives aux conflits d'intérêts. Ainsi, dans 97 % des pays de l'OCDE, la politique en la matière est expliquée aux fonctionnaires lorsqu'ils rejoignent la fonction publique ou lorsqu'ils prennent de nouvelles fonctions. Certaines limites persistent néanmoins. La divulgation de leurs intérêts personnels par les fonctionnaires est une pratique courante mais, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'information n'est que partiellement mise à la disposition du grand public. C'est, pour partie, dû au poids des considérations liées au respect de la vie privée. S'agissant de l'application effective des règles, seuls 24 % des pays de l'OCDE emploient des outils de diagnostic tels que des enquêtes, des données statistiques et des analyses coûts-bénéfices afin de mesurer l'impact des politiques, règles et procédures permettant de veiller à la gestion efficace des conflits d'intérêts.<sup>15</sup> Mesurer le respect des règles reste également un défi et, si la majorité des pays de l'OCDE prévoient des sanctions en cas de manquement aux règles relatives aux conflits d'intérêts, aucune donnée n'est disponible quant à l'application effective de ces sanctions. De même, l'information mise à la disposition du public quant aux informations déclarées par les décideurs des trois grands pouvoirs n'est que partielle.

89. De plus, le phénomène croissant des allers-retours entre fonction publique et secteur privé suscite des inquiétudes quant aux conditions d'embauche d'avant- et après-mandat et à leurs effets délétères sur la confiance accordée au secteur public. Ces risques d'irrégularités (c'est-à-dire d'utilisation abusive d'informations « privilégiées », de positions et de contacts) ont conduit un nombre grandissant de pays à moderniser leurs dispositifs de prévention et de gestion des conflits d'intérêts dans le cadre de l'avant- et de l'après-mandat. Pour trouver un équilibre entre des intérêts divergents, de nombreux pays ont adopté des normes ou des principes visant à assurer l'intégrité des anciens fonctionnaires et des fonctionnaires en poste. Ainsi, de nombreux pays de l'OCDE ont instauré un délai de carence pendant lequel les fonctionnaires doivent limiter leurs interactions avec leur ancien employeur. Les *Principes de gestion des conflits d'intérêts liés aux emplois d'après-mandat* de l'OCDE et le document *L'emploi d'après-mandat : Bonnes pratiques en matière de prévention des conflits d'intérêts* peuvent guider les décideurs publics dans l'évaluation de leurs dispositifs actuels ou futurs en matière d'emplois d'après-mandat.

---

<sup>15</sup> On ne dispose pas de données suffisantes pour la Grèce, Israël, les Pays-Bas, la République tchèque et le Royaume-Uni.

***Le lobbying comme éclairage pour les décisions publiques : trouver le bon équilibre entre avantages et risques***

90. Dans les démocraties modernes, le lobbying effectué par les représentants d'intérêts particuliers pour influencer sur les décisions et les textes officiels ou sur l'attribution des marchés publics fait partie intégrante du processus de prise de décision. Le lobbying peut contribuer à la prise de bonnes décisions et permettre aux responsables publics de mieux comprendre les enjeux en fournissant des données et des éclairages précieux dans le cadre de processus de consultation transparents. Il peut aussi apporter des avantages indus à des groupes d'intérêts particulièrement actifs, si le processus est opaque et si les règles sont laxistes. L'intérêt général est en danger quand des négociations se déroulent à huis clos. De plus, des acteurs bien informés considèrent que les crises économiques récentes ont été partiellement causées par l'influence de groupes d'intérêts sur les décisions publiques.<sup>16</sup>

91. On constate une augmentation du nombre de lobbyistes et de leurs dépenses annuelles. Par exemple, près de 5 000 lobbyistes sont enregistrés auprès de la Commission européenne et du Parlement européen, et on estime à 15 000 le nombre de lobbyistes en activité à Bruxelles. Aux États-Unis, les dépenses de lobbying ont plus que doublé entre 1998 et 2011, passant de 1.44 milliard USD à 3.30 milliards USD. Au vu des risques liés au lobbying et de cette mobilisation impressionnante de ressources privées, l'opinion publique appelle de plus en plus, dans le monde entier, à une réglementation des activités de lobbying.

92. Au vu des risques liés au lobbying et de cette mobilisation impressionnante de ressources privées, l'opinion publique appelle de plus en plus, dans le monde entier, à une réglementation des activités de lobbying. À cet égard, les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying que l'OCDE a adoptés en 2010 guident les décideurs publics sur la marche à suivre pour favoriser la bonne gouvernance des activités de lobbying. Le rapport sur la mise en œuvre de ces Principes contribuera à orienter l'action qui sera menée à l'avenir afin d'assurer l'égalité des chances au niveau des entreprises, des fonctionnaires et des lobbyistes.

***Financer la démocratie, ou comment résoudre la quadrature du cercle de la confiance, de la transparence et de l'intérêt général***

93. L'argent est une composante nécessaire des processus démocratiques, car il permet la tenue d'élections et facilite la concurrence démocratique. Toutefois, faute de réglementation adéquate et efficace, l'argent en politique peut parfois mettre la démocratie en péril. Par exemple, les inégalités d'accès aux financements risquent de menacer l'équité du processus électoral et de fausser les règles du jeu entre partis politiques ou candidats. Les dons d'un montant élevé représentent un danger potentiel pour l'indépendance des partis politiques et des candidats, car ceux-ci peuvent « rendre la pareille » une fois en fonction. Associé à des activités intensives de lobbying, l'argent en politique peut même biaiser certaines décisions importantes, au détriment de l'intérêt général et au risque que l'État devienne l'otage d'intérêts particuliers.

94. Ce problème a été identifié au plan international et des initiatives concrètes ont été engagées il y a plus de dix ans. On peut citer la Recommandation de 2003 du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (ci-après la Recommandation de 2003), les Lignes directrices de 2001 de la Commission de Venise sur le financement des partis politiques, et la Convention des Nations Unies de 2004 contre la Corruption (CNUCC). Elles définissent les principes fondamentaux à prendre en compte pour réglementer le

<sup>16</sup> Par exemple, un document de travail du FMI publié en 2009 établit un lien entre le lobbying intensif pratiqué par les secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier aux États-Unis et les pratiques de prêt à hauts risques. Il conclut que la prévention des crises futures devra peut-être passer par une réduction de l'influence politique du secteur financier ou par un suivi plus étroit des activités de lobbying, afin de mieux comprendre les incitations à l'œuvre.

financement de la vie politique. Certains pays ont par la suite adopté des réglementations nationales visant à promouvoir une concurrence équitable entre partis politiques et/ou candidats, en i) équilibrant les sources de financement, ii) interdisant ou limitant certains types de dons, iii) plafonnant les dépenses pendant les élections, iv) instaurant des obligations de transparence et de communication d'informations, v) créant des mécanismes de contrôle et d'application des règles relatives au financement de la vie politique.

95. Quels que soient les mécanismes retenus, les pays démocratiques sont confrontés à des risques similaires lorsqu'ils s'efforcent de réglementer l'argent en politique. Une application défailante, comme la sous-déclaration de contributions ou de dépenses, ainsi que des capacités insuffisantes des commissions électorales, ou encore les lacunes habituelles dans la réglementation, comme le recours au financement par des tiers ou aux contributions en nature afin d'échapper aux contrôles, mettent en évidence la nécessité de poursuivre les efforts visant à déceler les bonnes pratiques, de réunir des données comparatives et d'élaborer des orientations en vue de mettre en place un cadre efficace de transparence et de responsabilité en matière de financement de la vie politique.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Le troisième cycle d'évaluation du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) a été lancé en 2007. Il se concentre sur deux principaux thèmes : l'incrimination de la corruption et la transparence du financement des partis politiques. Ces évaluations peuvent être consultées à l'adresse suivante : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp).

## CONCLUSION : LA VOIE À SUIVRE

96. Dans un contexte d'augmentation du chômage et de creusement des inégalités, les particuliers et les entreprises nourrissent de fortes attentes, mais leur confiance dans la capacité des pouvoirs publics à y répondre demeure souvent trop faible pour permettre la mise en œuvre des réformes nécessaires. En l'absence de confiance à l'égard des pouvoirs publics, il est difficile de mobiliser le soutien du public en faveur de politiques ambitieuses et novatrices, surtout lorsque des sacrifices à court terme sont demandés et que les bénéfices à long terme sont peut-être loin d'être évidents. Ainsi, investir dans la confiance, c'est investir dans l'avenir avec une stratégie globale capable de soutenir la mise en œuvre de réformes et de contribuer à l'accélération du redressement.

97. Dans le contexte actuel, après la crise financière, il peut être nécessaire d'avoir une compréhension plus globale du rôle des institutions et d'accorder une attention plus importante aux processus décisionnels pour conserver sa confiance à l'égard des pouvoirs publics. Pour garantir des processus d'élaboration des politiques dans leur ensemble conformes à l'intérêt public, il faut une administration ouverte et un engagement des citoyens, mais également que l'on en fasse davantage pour protéger l'intégrité, notamment en réduisant l'influence injustifiée des intérêts privés dans des domaines plus larges de l'action publique. Cela peut nécessiter des cadres conceptuels plus complets, une meilleure compréhension des dispositifs institutionnels associés et des activités de mise en œuvre et d'évaluation. Un rapport complémentaire distinct développe cette analyse pour les domaines à haut risque et fournit un cadre pour des approches plus intégrées dans ce domaine [[GOV/PGC\(2013\)2](#)].

98. Le présent rapport a analysé les cadres conceptuels relatifs à la confiance, collecté certaines données empiriques disponibles et discuté des moyens d'action susceptibles d'être mobilisés en matière de gouvernance publique. Il recense les différents domaines d'action présentés ci-dessous :

**i) Compléter le socle de données sur la confiance dans les pouvoirs publics :** si le présent rapport communique des résultats indicatifs provisoires et étudie minutieusement les méthodes existantes, il révèle aussi un grand nombre d'informations que l'on ne peut que partiellement exploiter pour évaluer et comprendre l'impact de l'action publique. Il sera peut-être utile de poursuivre l'analyse et la recherche si l'on souhaite avoir une compréhension plus complète de la question.

- Quelles sont les bonnes mesures ? Quelles sont les méthodes d'évaluation de la confiance dans les institutions qui seraient susceptibles de donner les meilleurs résultats en termes de comparabilité et de pertinence de l'action publique, tout en autorisant des différences au niveau historique et culturel entre les pays ?
- Comment s'assurer que les indicateurs existants cadrent avec les normes de l'OCDE en termes de pertinence de l'action publique et de qualité ? Des travaux plus concrets pourraient aider à étudier l'impact de certaines mesures telles que la transparence budgétaire, l'ouverture de l'administration, le respect de la réglementation, l'état de droit et l'efficacité du secteur public. Des études de cas pourraient venir compléter ce point.

**ii) Renforcer les capacités d'anticipation stratégique, ce qui faciliterait la gestion des enjeux complexes dans un contexte d'incertitude et de risque.** La confiance dépend de la manière dont les pouvoirs publics gèrent les problèmes importants et de leur capacité à apporter des réponses légitimes,

pertinentes et fiables. Il faut être capable de comprendre et de prévenir des événements préjudiciables anticipés, mais aussi d'identifier tout événement imprévu – le type d'événement qu'on qualifie de « cygne noir » – susceptible d'entraîner des perturbations aux niveaux social, économique et humain. Les pouvoirs publics pourraient ainsi répondre à leur obligation contractuelle sociale implicite de minimiser les incertitudes en matière économique, sociale et politique pour leurs citoyens, et d'offrir une certaine visibilité pour les entreprises et les décisions d'investissement, en particulier concernant des événements externes sur lesquels ces dernières ont peu ou n'ont pas de contrôle. La crise et d'autres événements récents majeurs ont sérieusement mis à l'épreuve la capacité des États de jouer ce rôle important de « pilote », ce qui soulève un certain nombre de questions importantes qui influent sur la confiance dans les gouvernements.

Ces questions incluent notamment :

- Les pouvoirs publics sont-ils bien préparés à identifier les défis et à apprécier les risques pour la société ? Et la puissance publique dispose-t-elle des mécanismes appropriés pour atténuer ces risques ?
- Les stratégies des pouvoirs publics sont-elles alignées sur une stratégie générale qui prend en compte les enjeux et les risques ?
- Comment la fonction publique s'assure-t-elle qu'elle dispose des compétences requises pour donner suite aux engagements pris par les institutions, notamment pour avoir une gestion financière prudente dans la préparation des éventualités, dans la gestion des ressources humaines futures, etc. ?

Pour répondre à ces questions, il faut sans doute s'intéresser à la capacité d'anticipation stratégique, renforcer la capacité à s'attaquer à des questions multisectorielles complexes qui touchent les pouvoirs publics de façon transversale, planifier les évolutions à long terme et renforcer les fonctions d'évaluation et de gestion du risque. L'analyse pourrait être axée sur la capacité et les critères organisationnels nécessaires pour gérer le changement et conserver le soutien du public.

**iii) Aller vers une administration plus ouverte, grâce à un processus d'élaboration des politiques souple et inclusif.** L'OCDE pourrait renforcer son cadre conceptuel de l'administration ouverte pour favoriser la conception et la mise en œuvre de l'action publique. La coopération avec le Partenariat pour un gouvernement transparent (OGP) serait ainsi facilitée, ce qui aiderait à promouvoir globalement l'ouverture et la transparence au profit d'une gouvernance publique efficace. L'OCDE pourrait apporter sa contribution en mettant l'accent sur les questions pratiques, méthodologiques et conceptuelles, notamment les dynamiques d'une administration ouverte, l'évaluation de l'impact, les processus de consultation et les indicateurs. Les travaux sur la consultation pourraient, par exemple, être entrepris en coopération avec le Comité de la politique de la réglementation.

- Quel est l'impact des actions actuelles en faveur de l'administration ouverte ?
- Comment peut-on exploiter et tirer le maximum des synergies ?

**iv) Renforcer l'intégrité de ce processus et en garantir l'équité.** L'OCDE pourrait intensifier ses efforts pour s'assurer que ses lignes directrices et instruments existants sont bien intégrés à l'échelon des pays, y compris en ce qui concerne le conflit d'intérêts, le lobbying et l'avant et l'après-mandat public. Les résultats du rapport d'étape de l'OCDE sur la mise en œuvre des principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying fourniront des informations supplémentaires sur la manière de restaurer la confiance des citoyens dans les processus décisionnels publics. Les pays pourraient ainsi être aidés à suivre une approche globale de l'intégrité et de la transparence au niveau des pouvoirs publics, en étroite coopération avec des groupements professionnels et des réseaux



internationaux. La fonctionnalité de cet outil en serait par ailleurs renforcée et il permettrait aux pays de mieux relever leurs défis.

- Comment l'État peut-il maintenir sa capacité de pilotage et rester le gardien de l'intérêt général ?

Pour être complet, un programme d'action en faveur de la confiance doit tenir pleinement compte de la dimension institutionnelle et s'attacher aux processus décisionnels dans la perspective d'une élaboration des politiques à caractère inclusif. Il s'agirait notamment d'analyser le rôle des acteurs non gouvernementaux (entreprises, société civile, partis politiques, etc.) et l'influence qu'ils exercent sur l'action publique. Cela fournirait une vision plus globale du cadre dans lequel les décisions en matière d'action publique risquent de subir l'influence illégitime de groupements d'intérêts. Cette initiative se traduirait par une généralisation des connaissances dans les domaines du lobbying, des conflits d'intérêts et de la consultation – sur lesquels l'OCDE a déjà travaillé, et permettrait de combler les lacunes encore présentes dans d'autres domaines, tels que le financement politique, les travaux parlementaires et les réseaux sociaux.