

Réunion du Réseau des hauts responsables de centres de gouvernement (COG)

Réunion virtuelle
11 mars 2021

RÉSUMÉ



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère d'État

Résumé

Réunion du Réseau des hauts responsables de centres de gouvernement (COG)

Piloter une reprise résiliente : risques et défis

La réunion de mars 2021 du Réseau des hauts responsables de centres de gouvernement (COG) de l'OCDE se tient à l'invitation des autorités luxembourgeoises et sous la présidence de M. Jacques Flies, Secrétaire général du Conseil de gouvernement du Luxembourg. Elle prend la forme d'une réunion virtuelle, à laquelle participent des hauts responsables de 31 pays. On s'y penche sur les problèmes auxquels font face les administrations publiques pour préparer la reprise au lendemain de la pandémie de COVID-19, en mettant l'accent sur les principaux risques que les centres de gouvernement doivent prendre en compte.

Dans son allocution d'ouverture, S.E.M. Xavier Bettel, Premier ministre du Luxembourg, donne le ton en soulignant qu'il faut faire preuve d'ambition dans les plans de relance, compte tenu de la pression qui découle du droit de regard exercé par les citoyens et des comparaisons faites entre les pays. Le Premier ministre reconnaît que tout n'est pas maîtrisable et qu'on n'a pas toutes les réponses. Il précise que les administrations sont dépendantes au premier chef d'informations également accessibles à la population et attire l'attention sur les effets produits par la désinformation, à l'échelle d'un pays, sur la confiance des citoyens à l'égard de l'État.

Le Premier ministre du Luxembourg dit en outre qu'il faudra revoir les méthodes de travail des administrations publiques après la crise pour faire en sorte que les principes de la démocratie (comme la consultation des parlementaires) soient respectés. Il fait remarquer en conclusion que, les niveaux de confiance pouvant varier d'un jour à l'autre, les administrations doivent se montrer vigilantes face aux risques sans toutefois perdre de temps ni renoncer à leurs ambitions.

Le Secrétaire général de l'OCDE insiste sur le fait qu'on ne peut plus se permettre de gouverner comme on le faisait avant la pandémie. D'après une enquête de l'OCDE auprès des centres de gouvernement, ces derniers ont indiqué le plus souvent que la priorité consistait à retrouver les niveaux de croissance enregistrés avant la pandémie. Le Secrétaire général prévient néanmoins que les priorités à plus long terme, tel le changement climatique, doivent aussi occuper une place centrale dans les plans de relance des pouvoirs publics. Les populations étant peu satisfaites du fonctionnement de leurs démocraties, il signale que les administrations peuvent s'attaquer à plusieurs problèmes pour renforcer la confiance à leur égard, et notamment : atténuer les risques inhérents à l'effet clivant de la mésinformation et de la désinformation ainsi qu'au rôle joué par les médias sociaux ; apporter la preuve que les États sont capables de traiter des problèmes qui dépassent les frontières nationales et revêtent une dimension mondiale, par exemple le changement climatique ; répondre aux demandes de la population en faveur d'une plus grande présence des citoyens au sein de la représentation publique et parmi les décideurs publics. Le Secrétaire général réaffirme que les centres de gouvernement ont un rôle sans équivalent à jouer s'agissant de comprendre et d'expliquer les arbitrages en matière d'action publique qui doivent être gérés pendant la reprise et au-delà, et que la gestion des décisions relatives aux dépenses s'avérera particulièrement importante.

Enfin, le Secrétaire général préconise que les centres de gouvernement conservent les bonnes pratiques de coordination qui s'y sont développées, y compris une fois qu'on sera sorti de la période de crise. Ce besoin d'amélioration de la coordination est également valable au niveau international. Le Secrétaire général souligne que nous devons renforcer notre capacité à inscrire la réflexion dans un contexte mondial et coordonner les initiatives nationales à l'échelon international, et il invite les délégués à réfléchir aux compétences mondiales de leurs centres de gouvernement.

Séance n° 1 : Table ronde sur les principaux risques et défis auxquels sont confrontés les centres de gouvernement dans la définition et la mise en œuvre des plans de relance

Le Président ouvre la séance en rappelant qu'un an plus tôt, on ne disposait pas de « manuel » d'action publique pendant la crise du COVID-19. Aujourd'hui, on peut mettre à profit une expérience bien plus pertinente. Il est de la responsabilité des centres de gouvernement d'éviter de retomber dans les vieilles habitudes, en anticipant les dangers et les risques que présentent les plans de relance à venir.

En guise d'introduction à la table ronde, le Secrétariat de l'OCDE donne un coup de projecteur sur certains des principaux résultats de la récente enquête menée auprès des centres de gouvernement, qui mettent en évidence l'importance du rôle que jouera chaque centre de gouvernement pour la coordination des plans de relance et la nécessité de s'employer à trouver des solutions pour « prendre de meilleures décisions » lors de la réalisation des objectifs de relance prioritaires. Dans la majorité des pays interrogés (57 %), c'est le Premier ministre ou le Cabinet de la Présidence qui sera chargé au premier chef de coordonner la planification stratégique de la relance au lendemain de la pandémie de COVID-19. Les centres de gouvernement devront piloter les risques en matière d'organisation aussi bien que d'action publique. Le non-respect des normes d'intégrité, qui peut aller du conflit d'intérêts à la corruption, la fraude ou l'ingérence dans l'action publique, continue de figurer parmi les problèmes épineux auxquels font face les administrations pendant cette phase de relance. La désinformation et la mésinformation sont susceptibles de fragiliser davantage la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics et de freiner l'implication des premiers dans les politiques publiques en faveur de la reprise. Si de nombreux efforts ont été déployés pour réagir à la mésinformation, il ressort cependant des données recueillies que plusieurs pays Membres et non Membres de l'OCDE ne disposent pas des capacités nécessaires pour apporter une réponse efficace à la diffusion, intentionnelle ou non, d'informations trompeuses. Les administrations de 80 % des pays de l'OCDE ont sollicité une aide extérieure en la matière, et elles ne sont qu'un tiers à disposer de lignes directrices pour le traitement de la mésinformation.

Une amélioration des mécanismes de prise de décision peut faciliter la hiérarchisation des priorités pendant la période de relance. Dans les pays couverts par l'enquête, la majorité des centres de gouvernement ont mission de recenser les domaines prioritaires, d'en dresser une liste restreinte, et de sélectionner les mesures et programmes prioritaires. Toutefois, cette mission rend également nécessaire la mise en place de pratiques et de capacités de gestion des priorités concurrentes et des arbitrages à opérer, tant au niveau national qu'au niveau international. Des enjeux impérieux en matière d'action publique, comme la relance de l'économie nationale, pourraient entrer en conflit avec des priorités à plus long terme (et de dimension mondiale), telles que la transition vers une économie plus « verte ». Un quart seulement des pays interrogés ont fait mention d'une relance verte parmi leurs trois grandes priorités en matière de relance. Les données issues de la base de données de l'OCDE sur la relance verte laissent penser que si les Membres et les Partenaires de l'OCDE poursuivent des objectifs environnementaux dans le cadre de leurs plans de relance, cette démarche est largement contrebalancée par des mesures ayant des effets néfastes ou mitigés sur l'environnement.

Au cours de la table ronde, des pays mettent en lumière les risques en matière de gouvernance auxquels ils sont actuellement confrontés dans la conduite et la gestion de la définition et de la mise en œuvre des plans de relance : retards dans le lancement de nouveaux programmes, accroissement du mécontentement des acteurs qui ne bénéficient pas des plans de relance comme ils le devraient et imputation de nouvelles dépenses à long terme sur le secteur public, entre autres. Ces risques ont en commun de pouvoir être atténués dans une large mesure, moyennant une gestion compétente de la part du secteur public, et notamment une bonne gestion depuis le centre de gouvernement s'inscrivant dans une démarche de collaboration internationale. Des délégués attirent l'attention sur le rôle que le COG pourrait jouer en termes de promotion de la coopération internationale pendant la

phase de relance, et de mise en commun des enseignements tirés de la mise en œuvre des plans de relance.

Des délégués soulignent qu'il faut examiner le mode d'organisation de l'administration publique à l'appui d'importants dispositifs de financement, et veiller à ce qu'il soit viable à long terme. Des délégués insistent aussi sur l'importance de mieux expliquer les décisions à la population, par exemple en indiquant ouvertement quelles sont les retombées attendues des principales décisions. Des délégués font état de la nécessité de prendre en compte les conséquences économiques mais aussi sociales de la crise et de faire preuve de transparence au sujet des résultats. Selon eux, la mise en œuvre devrait essentiellement reposer sur une approche ascendante intégrant le point de vue des citoyens. Un certain nombre de pays font part de leur expérience en matière d'implication des citoyens pendant la crise.

Des délégués insistent sur le fait qu'il est important de mettre à profit la période actuelle pour montrer qu'une évolution est possible dans l'adoption de décisions par les pouvoirs publics, et qu'on tirera des enseignements pour l'avenir en renforçant les capacités de prévision et d'analyse. Un échange de vues a lieu entre des délégués concernant la nécessité, dans certains cas, que le centre de gouvernement se mette en retrait après la crise et rende leurs compétences aux ministères et organismes publics concernés. Des pays demandent qu'une future séance du COG soit consacrée aux problèmes en matière de communication et au rôle des experts. La désinformation est un thème récurrent, de même que la qualité du débat public.

Les discussions montrent que les pays rencontrent de nombreuses difficultés analogues dans la lutte contre la crise, en particulier pour ce qui est de trouver le bon équilibre entre des besoins divergents, par exemple : les pouvoirs publics doivent rendre des comptes et respecter le cadre juridique, mais aussi agir vite ; les réponses peuvent varier selon que la priorité est accordée à la santé ou à l'économie ; il faut à la fois centraliser les décisions et respecter les processus décisionnels relevant des administrations locales. Le Brésil remercie l'OCDE pour les travaux qu'elle a entrepris sous la forme d'un examen du COG, en signalant que celui-ci offre un excellent moyen aux pays de confronter leurs expériences respectives. Le Président du Comité de la gouvernance publique (PGC) propose de porter les enseignements tirés de la séance du COG à la connaissance du PGC.

Séance n° 2 : Le rôle du Réseau des hauts responsables de centres de gouvernement

On confirme lors de cette séance le rôle prospectif du COG, qui est en mesure d'étayer les réflexions stratégiques au sein de l'OCDE et d'orienter les travaux du Secrétariat de l'Organisation pour 2021. Préalablement à la réunion, le Président a soumis un projet de déclaration destiné à être adopté par le COG. Les membres adoptent le projet, en en proposant une modification, à savoir l'ajout d'une référence explicite à la confiance à l'égard des administrations, thème récurrent au cours de la réunion. Cette référence est insérée dans le texte de la déclaration pendant la réunion. Des délégués soulignent que la déclaration adoptée est particulièrement utile aux fins de saisir les défis propres à la période, de mettre en évidence les problèmes communs à tous les pays et de permettre la mutualisation des enseignements. Le Président déclare avec instance qu'il serait bon de fixer des orientations relativement aux travaux accomplis par le Secrétariat à l'appui du COG afin qu'ils répondent au mieux aux besoins des pays.

Déclaration du Réseau de l'OCDE des Hauts responsables des Centres de gouvernement

La déclaration du Conseil ministériel de l'OCDE a reconnu en 2020 la nécessité que les gouvernements se concentrent sur le redémarrage de leurs économies durement affectées en stimulant la croissance, les revenus et l'emploi tout en promouvant des économies plus propres, plus inclusives et plus durables. Des plans et programmes de redressement ambitieux devront s'attaquer aux défis préexistants et émergents (notamment le changement climatique) et transformer leurs économies en utilisant les outils fournis par les nouvelles technologies. La résilience et la force de la reprise dépendront essentiellement des facteurs et processus qui orientent les choix politiques et de la capacité des gouvernements à agir. Avec des interventions gouvernementales massives dans les secteurs sanitaire, économique et social, la pandémie de la Covid-19 a été un test de la capacité des gouvernements à « décider mieux » en prenant les bonnes décisions au bon moment et à collaborer face aux défis globaux. Dans certains cas, la pandémie a mis en évidence la flexibilité, l'agilité et la force des acteurs / institutions publics, mais dans d'autres, elle a révélé des faiblesses dans les pays qui ont eu du mal à répondre à la vitesse et à l'ampleur de cette crise mondiale. Parallèlement, nous assistons à l'émergence du risque de la défiance croissante de certaines parties de nos populations, qui rend nécessaire de se concentrer sur le renforcement des processus démocratiques, notamment en luttant contre la désinformation et les fausses nouvelles.

Le Réseau de l'OCDE des Hauts responsables des Centres de gouvernement reconnaît le rôle moteur qu'une gouvernance et un pilotage publics solides joueront dans la reprise. Dans cet esprit et conformément à son mandat, il soutiendra les gouvernements dans leurs efforts pour assurer une prise de décision efficace grâce à la planification stratégique, à l'établissement des priorités, à la coordination des politiques publiques, au suivi de leur mise en œuvre et à la communication stratégique. Les membres demandent au Secrétariat de l'OCDE de contribuer à cet objectif en tirant parti des enseignements tirés de la crise, en identifiant à travers les évaluations menées par les gouvernements et l'apprentissage par les pairs, les bonnes pratiques qui ont émergé dans les pays de l'OCDE, en particulier en ce qui concerne la lutte contre le changement climatique et la réponse à la transformation numérique et autres défis transversaux et qui peuvent promouvoir une croissance durable et inclusive. Les membres demandent au Secrétariat d'analyser les principaux risques de gouvernance pour la mise en œuvre efficace des plans de redressement, et de fournir des conseils fondés sur des données factuelles sur la manière de renforcer notre capacité à surmonter ces risques, notamment par de bons exemples et des stratégies pour améliorer la prise de décision. Une telle approche devrait se concentrer sur la façon de « dépenser mieux », sur la gestion des compromis entre les politiques publiques, sur l'utilisation des meilleures données et informations scientifiques disponibles dans la prise de décision, sur la restauration de la confiance en s'attaquant à la désinformation et en limitant toute influence indue dans les politiques publiques, et sur la garantie de l'intégrité et de la solidité des processus de redditions de comptes. Le succès de la reprise dépendra de la confiance des citoyens en la capacité des gouvernements à mettre en œuvre leurs engagements et à garantir les enjeux à long terme.

Contribuant au mandat 2020-2024 du Comité de gouvernance publique pour améliorer la confiance dans les gouvernements, ces travaux devraient être coordonnés avec les autres comités de l'OCDE œuvrant pour une reprise inclusive et durable. Les membres encouragent l'OCDE à collaborer avec ses membres dans la conception et la mise en œuvre des plans de redressement. Le Réseau de l'OCDE des Hauts Responsables des Centres de gouvernements accepte de se réunir à nouveau vers la fin 2021 pour examiner l'analyse disponible et envisager les prochaines étapes de la phase de reprise.

Conclusions

Le Président remercie les membres d'avoir adopté la déclaration du COG et indique qu'il en relaiera les principaux messages auprès du Groupe de stratégie globale (GSG) de l'OCDE à l'occasion de sa prochaine réunion.

Dans ses observations finales, M. Jeffrey Schlagenhauf, Secrétaire général adjoint de l'OCDE, se félicite de l'adoption de cette déclaration, qui constitue une contribution de taille aux travaux du GSG et à la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres (RCM). Il met en avant l'importance de l'initiative consistant à « dépenser mieux », de sorte que les plans de relance soient aussi efficaces que possible, ainsi que l'initiative visant à « décider mieux », dans le cadre de laquelle les pays ont demandé qu'un recueil des bonnes pratiques et un aide-mémoire pour les procédures de prise de décision soient établis afin de faciliter l'encadrement des efforts de relance. Il fait savoir que le Secrétariat de l'OCDE a l'intention d'inviter les experts au sein des centres de gouvernement à collaborer avec lui pour que les besoins les plus urgents soient satisfaits.

En conclusion, le Président dit que l'OCDE et le COG pourraient continuer d'offrir ce cadre privilégié permettant aux hauts responsables de centres de gouvernement d'avoir un échange de vues sincère entre pairs, et de tirer plus grand parti du rôle que joue le COG en matière d'examen et de mise en commun des pratiques de gestion de la relance, en particulier lorsqu'il est question des problèmes de gouvernance qui ont été mis en avant au cours de la réunion.