

Chapitre 1

Confiance dans les pouvoirs publics, efficacité de l'action publique et stratégies en matière de gouvernance

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

La crise économique et financière qui a éclaté en 2008 s'est soldée par une importante perte de confiance à l'égard des pouvoirs publics. En 2012, seuls 4 habitants de la zone OCDE sur 10 déclaraient leur faire confiance, en moyenne. À l'heure où les gouvernements cherchent la voie de la reprise économique, ils doivent relever un double défi : choisir les politiques à mener, mais aussi définir les modalités de leur mise en œuvre. Or, cette mise en œuvre implique la confiance. Si les citoyens n'ont pas confiance dans les pouvoirs publics, les marchés et les institutions, il est difficile de les faire adhérer aux réformes qui s'imposent, surtout quand elles impliquent des sacrifices de court terme, avec des gains de long terme peut-être moins tangibles. L'actuelle chute de la confiance à l'égard des pouvoirs publics est là pour le souligner : la confiance est un ingrédient essentiel, bien que trop souvent négligé, de la réussite de l'action publique.

Une baisse de confiance peut entraîner un moindre respect de la réglementation. Elle peut aussi rendre les particuliers et les entreprises plus frileux et les amener à reporter des décisions en matière d'investissement, d'innovation ou d'embauche qui seraient essentielles au retour de la compétitivité et à la relance. Nourrir la confiance, c'est donc investir dans la reprise économique et le bien-être social. La confiance fait partie des intrants des réformes du secteur public, puisqu'elle est nécessaire à leur mise en œuvre. Elle fait aussi partie de leurs réalisations, puisque les réformes influent sur les attitudes des individus et des organisations et sur des décisions qui jouent sur le bien-être économique et social. Par conséquent, la confiance que les particuliers et les entreprises accordent aux pouvoirs publics est essentielle pour une action publique efficace et efficiente, dans les périodes de conjoncture favorable comme dans les périodes de conjoncture défavorable. L'investissement dans la confiance doit être considéré comme une nouvelle démarche cruciale pour relancer la croissance économique et renforcer la cohésion sociale, et comme le signe que les pouvoirs publics sont en train de tirer les leçons de la crise.

Il est devenu plus difficile de maintenir la confiance, parce que l'information circule désormais plus rapidement et par des canaux plus diversifiés à travers l'ensemble de la société, notamment par le truchement de la société civile, d'Internet et des réseaux sociaux. Il semble donc que les pouvoirs publics désireux de conserver la confiance des parties prenantes ont affaire à un environnement plus complexe, dans lequel une action publique bien conçue et la reprise économique ne suffisent pas nécessairement à rétablir la confiance, si les citoyens se méfient du processus d'élaboration des politiques et trouvent injuste la répartition des coûts et des avantages. Il est essentiel de comprendre les déterminants de la confiance dans les pouvoirs publics pour enclencher un cycle vertueux propre à alimenter la croissance économique et le bien-être à moyen terme.

Le présent chapitre a pour objet d'étudier les rapports entre, d'un côté, la confiance dans les pouvoirs publics et, de l'autre, les politiques et les institutions de la gouvernance publique. Il évoque comment la confiance – et notamment la confiance à l'égard des pouvoirs publics – peut être définie, comment elle est mesurée et comment elle influe sur

les attitudes des citoyens et sur leurs réactions face aux politiques publiques. À la lumière des données disponibles, il examine les déterminants de la confiance et cite un certain nombre de méthodes permettant de rendre les politiques plus fiables, plus réactives, plus ouvertes, plus inclusives et plus justes. Il s'agit d'une première exploration d'un thème qui, par le passé, a été abordé sous des angles relativement disparates par des experts de la gouvernance, de l'économie et de la sociologie. Même si d'autres travaux de recherche pourront être nécessaires en vue d'adopter un regard commun et de tirer des conclusions plus tranchées sur l'action à mener, le thème de la confiance permet d'ores et déjà d'aborder la gouvernance publique sous un angle nouveau, en prêtant une attention beaucoup plus grande aux perceptions de la population et à leur influence sur l'accueil réservé aux mesures et aux réformes lancées par les autorités. Comprendre la confiance pourrait donc permettre aux responsables publics et aux analystes de la gouvernance publique d'être plus sensibles aux attentes des citoyens et de mieux y répondre.

La confiance dans les pouvoirs publics, qu'est-ce que c'est ?

Avoir confiance, c'est avoir une opinion positive de l'action d'un individu ou d'une organisation. Il s'agit d'un phénomène éminemment subjectif qui compte essentiellement dans la mesure où il influe sur le comportement. Il y a *confiance dans les pouvoirs publics* quand les citoyens se fient aux autorités pour mener une action judicieuse et juste (Easton, 1965). Cette confiance dépend de la congruence entre les préférences des citoyens – leur interprétation de ce qui est judicieux et juste – et leur perception du fonctionnement des pouvoirs publics (Bouckaert et Van de Walle, 2003). Les citoyens nourrissant des préférences diverses, ils se fondent sur une multitude de critères différents pour évaluer l'action des autorités et ses résultats. Ce qui est perçu comme judicieux et juste par un individu peut être jugé différemment par un autre. Pour analyser les déterminants de la confiance dans les pouvoirs publics, il faut comparer les préférences des citoyens à leur perception du fonctionnement des pouvoirs publics. Comme la confiance à l'égard des pouvoirs publics n'est pas dictée par leurs *performances réelles*, mais par leurs *performances supposées*, il faut également recenser les facteurs extérieurs aux performances des administrations qui jouent sur les perceptions des citoyens.

Globalement, la confiance dans les pouvoirs publics se fonde sur deux grandes composantes : 1) la *confiance sociale*, qui correspond à la confiance des citoyens à l'égard de la société dans laquelle ils vivent ; et 2) la *confiance politique*, qui correspond au jugement que les citoyens portent sur le pouvoir et ses institutions. La confiance politique englobe à la fois la confiance au niveau supérieur, ou « macro », qui est diffuse et fondée sur le système, et la confiance fondée sur les institutions. On a constaté que l'engagement civique et la confiance entre individus contribuaient à la confiance sociale globale (Putnam, 2000). Ce rapport n'est toutefois pas mécanique, et il peut être affecté par un certain nombre de facteurs d'ordre contextuel. Ainsi, il existe des pays où les individus n'ont pas confiance les uns en les autres – la confiance sociale est faible – et où ils comptent sur les institutions pour défendre leurs intérêts (Aghion et al., 2010).

Les attentes des citoyens jouent un rôle déterminant dans leur confiance à l'égard des pouvoirs publics. À mesure que le niveau d'instruction des citoyens s'élève, ils deviennent plus exigeants à l'égard des pouvoirs publics. Si les attentes des citoyens progressent plus vite que les performances des pouvoirs publics, la confiance et la satisfaction risquent de baisser. Cette évolution des attentes des citoyens pourrait peser d'un plus grand poids dans l'érosion du soutien politique que les performances effectives des administrations (Dalton, 2005), et elle pourrait surprendre des responsables publics restés fidèles à des diagnostics hérités du passé.

En outre, la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics est affectée de façon différente selon qu'ils ont connu *une expérience positive ou négative en matière de prestation de services publics*. Une expérience négative a une incidence bien plus forte sur la confiance à l'égard des pouvoirs publics qu'une expérience positive. Des politiques publiques ciblant les citoyens insatisfaits produiront donc un impact plus net sur cette confiance (Kampen et al., 2006).

Les analyses relatives à la confiance des citoyens valent aussi, dans une large mesure, pour la confiance des entreprises et même des fonctionnaires à l'égard des pouvoirs publics, mais il peut y avoir des différences au niveau de la formation des perceptions et des facteurs qui les influencent.

Pourquoi la confiance dans les pouvoirs publics est-elle importante ?

La confiance dans les pouvoirs publics a été identifiée comme *l'un des principaux fondements de la légitimité et de la pérennité des systèmes politiques*. La confiance est essentielle au bien-être et à la cohésion de la société, puisqu'elle influe sur l'aptitude des autorités à gouverner et leur permet d'agir sans recourir à la coercition. Elle représente donc 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 peut accroître l'efficacité et l'efficacé de leurs activités.

Un niveau minimum de confiance dans les pouvoirs publics est nécessaire en vue d'un fonctionnement juste et efficace des institutions publiques – notamment en termes de respect de l'état de droit, de fourniture de services publics de base et de mise à disposition d'infrastructures. L'état de droit et l'indépendance de la Justice sont particulièrement importants, car ils constituent des déterminants cruciaux de la confiance dans les pouvoirs publics, comme l'ont montré plusieurs études (Knack et Zak, 2003 ; Johnston, Krahn et Harrison, 2006 ; Blind, 2007). Dans la mesure où le bon fonctionnement des institutions publiques compte dans les décisions des investisseurs, la confiance dans les pouvoirs publics est un ingrédient indispensable en vue de la relance économique (Dasgupta, 2009 ; Algan et Cuha, 2013).

En même temps, la confiance dans les institutions publiques exerce sur le comportement des individus une influence qui peut aider l'action publique à atteindre ses objectifs, que ce soit dans le cadre de politiques et de programmes de portée relativement étroite (participation à des campagnes de vaccination, par exemple) ou de réformes plus vastes (protection de l'environnement ou réforme des retraites, par exemple). La confiance est importante, car de nombreux programmes publics ouvrent la voie à des comportements opportunistes. La confiance peut réduire le risque de voir apparaître de tels comportements, dans la mesure où les individus sont disposés à sacrifier certains avantages immédiats s'ils estiment que les politiques publiques auront des retombées positives à plus long terme, soit pour eux-mêmes (retraites), soit pour la collectivité (redistribution des revenus par la fiscalité).

La confiance dans les pouvoirs publics peut aider les gouvernements à mettre en œuvre des réformes structurelles dotées d'effets bénéfiques à long terme. De nombreuses réformes supposent d'accepter un sacrifice à court terme en échange de retombées positives à plus long terme, et nécessitent donc un large consensus social et politique pour être efficaces et viables. Dans un climat de forte confiance, de telles réformes peuvent être non seulement promulguées et mises en œuvre, mais aussi poursuivies suffisamment longtemps pour porter leurs fruits, ce qui permet d'inscrire les décisions dans un cadre temporel plus large. En revanche, dans un climat de faible confiance, les citoyens ont tendance à privilégier les

avantages immédiats et partiels qu'ils peuvent s'approprier, ce qui incite les responsables politiques à jouer la carte du court terme et de l'opportunisme dans le cadre d'une démarche populiste (Gyorffy, 2013).

La confiance dans les pouvoirs publics peut favoriser un plus grand respect de la réglementation et réduire ses coûts de mise en application. Aussi aboutie et complète soit-elle, aucune réglementation n'est à l'abri de manquements. Un texte sera plus ou moins efficace selon que la population le considère comme suffisamment juste et légitime pour contrebalancer les avantages qu'elle tirerait de son non-respect. C'est particulièrement important quand l'écart est grand entre le coût lié au respect du texte et les avantages personnels tirés de son non-respect (en matière de fiscalité, par exemple), ou quand le respect du texte est difficile à contrôler (règles de circulation routière, par exemple). La confiance à l'égard du législateur peut conduire à un plus grand respect volontaire des textes (Murphy, 2004).

La confiance à l'égard des institutions publiques peut contribuer à renforcer la confiance dans l'économie en favorisant des décisions économiques – en matière d'investissement ou de consommation, par exemple – propices à la croissance. La confiance dans les institutions et la confiance entre individus peuvent atténuer le sentiment de risque associé aux décisions, dans des domaines allant de la consommation de biens durables à la mobilité professionnelle en passant par les embauches et l'investissement. Une hausse de la confiance entre individus accroît la productivité totale des facteurs, ce qui favorise le progrès économique (Dasgupta, 2009). Ce mécanisme favorise à son tour la croissance économique et élargit l'horizon de planification des agents économiques, ce qui accentue le dynamisme économique.

La confiance à l'égard des pouvoirs publics semble particulièrement *cruciale pendant les situations de crise* comme les catastrophes naturelles, les crises économiques ou les périodes d'agitation politique, qui ramènent aux fonctions fondamentales de la gouvernance publique. La capacité des autorités à gérer les crises et à mettre en œuvre des stratégies de sortie de crise efficaces conditionne souvent leur survie et la réélection des responsables politiques. Dans le cadre de catastrophes majeures, un manque de confiance peut entraver les procédures d'urgence et de relèvement, ce qui est très dommageable pour la société et pèse sur la capacité d'action des pouvoirs publics. De même, la crise économique actuelle révélera peut-être des dimensions de la confiance que les années antérieures d'évolution graduelle des pays n'avaient pas mises en évidence.

La confiance n'est pas nécessairement à sens unique. La confiance des citoyens et des organisations à l'égard des pouvoirs publics n'est pas la seule à compter dans l'efficacité de l'action publique : la confiance des pouvoirs publics à l'égard des citoyens et des organisations, et la confiance au sein même des pouvoirs publics, peuvent également influencer sur la conception des politiques et leurs retombées (Bouckaert, 2012). Le degré de confiance des pouvoirs publics à l'égard des particuliers et des entreprises se reflète dans le mode de fonctionnement des administrations, dans l'organisation des services publics et dans leur efficacité et leur efficacité – par exemple, système fiscal et recours à l'autoréglementation et à l'autosurveillance. De plus, la confiance des individus et des entreprises à l'égard des pouvoirs publics et la confiance des pouvoirs publics à l'égard des individus et des entreprises se nourrissent l'une de l'autre. Des pouvoirs publics ouverts et réactifs offrent un environnement propice au renforcement de la confiance mutuelle entre les pouvoirs publics et les citoyens. Malheureusement, la *confiance qui émane des pouvoirs publics et qui existe en leur sein* a été beaucoup moins étudiée que la confiance à leur égard.

La confiance est longue à conquérir, mais peut se perdre rapidement. Évoquer l'incidence de la confiance dont jouissent les pouvoirs publics sur leurs performances, sur l'économie et sur la société ne suffit pas. Il faut aussi décrire ce qui pourrait arriver en cas de montée en puissance de la *méfiance à l'égard des pouvoirs publics*. Une perte de confiance pourrait rendre les particuliers (et les entreprises) *moins enclins à respecter la loi, à consentir des sacrifices en période de crise et à payer des impôts*. Elle pourrait de ce fait alourdir les coûts pesant sur les administrations publiques – d'où une perte d'efficacité – ou éroder leurs recettes. Elle pourrait aussi compliquer la tâche des administrations s'agissant d'attirer et de fidéliser des agents publics.

Mesurer la confiance à l'égard des pouvoirs publics

La confiance est une question de perception, et la mesurer présente de nombreuses difficultés. C'est vrai à l'échelle nationale, et encore plus au niveau international. La confiance étant une opinion positive, on mesure la confiance à l'égard des pouvoirs publics au moyen d'enquêtes d'opinion dans le cadre desquelles on demande à des particuliers, des entreprises ou des experts s'ils font confiance (certaines enquêtes emploient, en anglais, le terme de « *confidence* », d'autres celui de « *trust* ») aux pouvoirs publics, à leurs dirigeants ou à des institutions officielles spécifiques (les autorités locales ou le système judiciaire, par exemple). On les interroge aussi souvent sur leur satisfaction à l'égard de services publics tels que la police locale, le système éducatif ou le système de santé, bien qu'il s'agisse d'une notion quelque peu différente de celle de confiance.

Plusieurs enquêtes internationales portent sur la confiance des citoyens à l'égard des pouvoirs publics (voir le tableau 1.1). L'enquête *Gallup World Poll* fournit des données pour l'ensemble des 34 pays de l'OCDE, avec une régularité suffisante pour refléter l'impact de la crise économique et financière mondiale sur la confiance dans les pouvoirs publics. C'est l'enquête *World Values Survey* qui mesure cette confiance depuis le plus longtemps, mais l'ensemble de données manque de cohésion, et les données ne sont disponibles que pour des groupes d'années dont le dernier remonte à 2005-07. L'Eurobaromètre de l'Union européenne propose l'ensemble de données le plus cohérent (et des points de données semestriels), mais il ne couvre que 23 pays membres de l'OCDE. Pour sa part, l'enquête *Edelman Trust Barometer* ne propose de séries chronologiques que pour un échantillon de population limité (la détention d'un diplôme universitaire et d'un revenu du ménage situé dans le quartile supérieur font partie des critères d'échantillonnage).

Tableau 1.1. **Les enquêtes internationales sur la confiance à l'égard des pouvoirs publics**

Nom de l'enquête	Nombre de pays de l'OCDE couverts	Années couvertes et fréquence	Valeur mesurée	Réponses possibles
World Gallup Poll	34	2005-12 (annuelle)	Confiance (« <i>confidence</i> ») dans les autorités nationales	2 : oui/non
World Values Survey	25	4 groupes d'années : 1989-93 ; 1994-98 ; 1999-2004 ; 2005-08.	Confiance (« <i>confidence</i> ») dans les pouvoirs publics	4 : beaucoup/relativement beaucoup/pas beaucoup/pas du tout
Eurobaromètre	23	2003-13 (semestrielle)	Confiance (« <i>trust</i> ») dans les pouvoirs publics	2 : plutôt confiance/plutôt pas confiance
Edelman Trust Barometer	15	2001-13 (annuelle)	Confiance (« <i>trust</i> ») dans les pouvoirs publics	9 réponses possibles, de 1 (aucune confiance) à 9 (forte confiance)
Latinobarómetro	3	1995-2012 (annuelle)	Confiance (« <i>trust</i> ») dans les pouvoirs publics	4 réponses : forte confiance/confiance modérée/confiance restreinte/aucune confiance

Ces enquêtes étant conçues pour permettre des comparaisons internationales, leurs questions comportent une part d'ambiguïté et sont souvent assujetties à l'interprétation qu'en font les personnes interrogées, car la notion de « pouvoirs publics » n'y est généralement pas définie. Les enquêtes se fondent sur des méthodologies similaires en matière d'échantillonnage, mais divergent au niveau de la formulation des questions (par exemple, nuances entre une question portant sur la notion de « *confidence* » et une question portant sur la notion de « *trust* », échelles de notation différentes) et s'agissant des autres indicateurs de confiance susceptibles de servir d'éléments de comparaison (par exemple, confiance dans le parlement national, dans les institutions financières, dans le personnel politique, dans les fonctionnaires, dans les organisations internationales, dans les services publics tels que la santé ou l'éducation, dans les entreprises ou dans les institutions religieuses).

En raison de ces limites des enquêtes internationales, il est difficile d'analyser de façon approfondie l'évolution des niveaux de confiance des citoyens et les facteurs qui influent sur ces niveaux dans la zone OCDE et au-delà. Du fait de l'influence des facteurs culturels sur l'attitude de la population face aux institutions publiques, il est particulièrement ardu d'effectuer des comparaisons internationales pures des niveaux de confiance à l'égard des pouvoirs publics. Enfin – et peut-être surtout – les enquêtes existantes n'ont pas été conçues pour contribuer à l'analyse des politiques ou pour aboutir à des recommandations pratiques.

S'il n'est pas possible d'appuyer un exercice de comparaison internationale sur les enquêtes nationales relatives à la confiance à l'égard des pouvoirs publics, ces enquêtes nationales présentent plus d'intérêt en vue de l'analyse des politiques et, ce, pour de nombreuses raisons. Par rapport aux enquêtes internationales, elles éclairent mieux les déterminants de la confiance et peuvent être corrigées pour tenir compte des cycles électoraux. Par exemple, le baromètre de la confiance des citoyens réalisé par Metroscopia en Espagne propose chaque mois des données qui permettent de comparer la satisfaction à l'égard des pouvoirs publics à la perception de la situation économique. De plus, les enquêtes nationales couvrent de façon plus approfondie la confiance à l'égard de l'ensemble de la sphère publique. Ainsi, au Royaume-Uni, IPSOS Mori publie deux fois par an les grandes tendances de la confiance à l'égard des institutions publiques (par exemple, différents niveaux d'administration, parlement), des services publics, des politiques économiques (par exemple, en matière de croissance économique, de chômage, d'inflation et de pouvoir d'achat), des partis politiques et des responsables politiques (dirigeants de l'exécutif, personnel politique, parlementaires) ainsi que des données sur les perceptions relatives à la corruption au sein des pouvoirs publics. Les enquêtes nationales peuvent aussi permettre d'évaluer la confiance à l'égard des politiques en cours. Par exemple, en France, l'IFOP demande aux citoyens s'ils font confiance au gouvernement pour réaliser des objectifs spécifiques annoncés lors de son arrivée au pouvoir. Enfin, les enquêtes nationales portent généralement sur des séries temporelles beaucoup plus longues. Ainsi, aux États-Unis, le Pew Research Center propose des données sur la confiance à l'égard des pouvoirs publics depuis la fin des années cinquante.

Il semble donc qu'on pourrait en faire davantage pour renforcer la comparabilité des données tirées des enquêtes d'opinion et pour mieux alimenter le débat sur l'action à mener. Tout d'abord, on pourrait rendre les enquêtes plus représentatives. Les enquêtes actuelles portent sur des échantillons de petite taille et sont rarement géographiquement représentatives au sein du pays concerné. De plus, d'autres caractéristiques des personnes interrogées – leur âge, leur sexe, leur appartenance ethnique, leur niveau d'études, leur

situation matrimoniale, leur niveau de revenu, leur expérience des services publics, etc. – influent aussi sur leur perception des pouvoirs publics, et il serait utile que l'échantillon en tienne compte. Ensuite, les questions des enquêtes pourraient être améliorées. Les termes clés devraient être définis de façon précise. Par exemple, dans l'enquête *Gallup World Poll*, on demande aux personnes interrogées quelle confiance elles accordent aux autorités nationales (« *national government* »), sans préciser en quoi consistent ces autorités. Les répondants peuvent donc considérer, soit que cette expression désigne les dirigeants politiques, soit qu'elle désigne la bureaucratie. De plus, il faudrait formuler les questions et les choix de réponses de façon à permettre aux pouvoirs publics d'en tirer des conséquences concrètes (en modifiant leur comportement, par exemple). Enfin, une collecte régulière des données permettrait non seulement d'effectuer des comparaisons internationales ponctuelles, mais aussi de détecter les changements intervenant au fil du temps et les grandes tendances à l'œuvre, au sein de chaque pays comme à l'échelle internationale.

Caractéristiques et évolution de la confiance à l'égard des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE

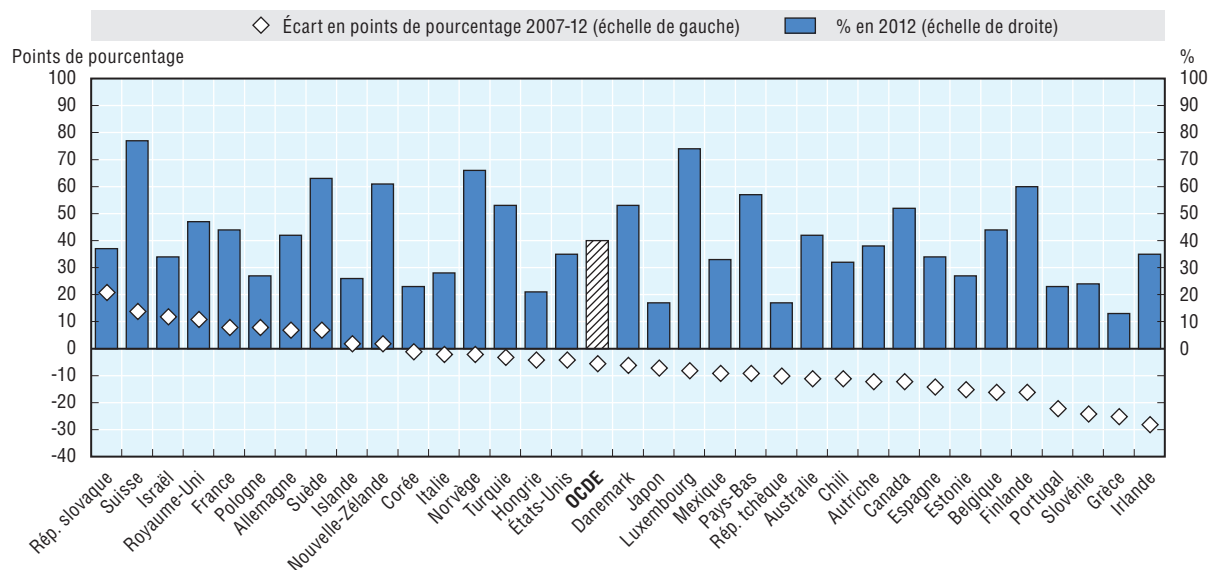
Malgré les difficultés d'ordre méthodologique que soulève l'évaluation de la confiance dans les pouvoirs publics, les données disponibles révèlent l'existence de caractéristiques, de grandes tendances et de corrélations qui sont révélatrices du niveau de cette confiance dans les pays de l'OCDE et qui peuvent aider les responsables publics à approfondir la question.

En premier lieu, les données les plus récentes dont on dispose pour les pays de l'OCDE montrent que, quand on interroge les citoyens sur leur confiance à l'égard des autorités nationales, leurs réponses varient nettement selon les pays, avec un taux de confiance moyen nettement inférieur à 50 % (graphique 1.1). En d'autres termes, quand on leur pose la question dans le cadre d'une enquête, moins de la moitié des citoyens des pays de l'OCDE déclarent faire confiance à leurs autorités nationales. Les moyennes nationales s'échelonnent entre près de 80 % pour la Suisse et 12 % pour la Grèce. Entre ces deux extrêmes, les niveaux de confiance constatés ne semblent pas refléter le niveau de vie, le PIB par habitant ou le taux de croissance. Alors que le Japon et la Corée – qui sont respectivement un pays à revenu élevé et un pays à forte croissance – présentent des scores de confiance inférieurs à la moyenne OCDE, la Turquie affiche un score largement supérieur à cette moyenne, malgré un PIB par habitant plus faible. Peut-être faut-il en déduire que la confiance à l'égard des pouvoirs publics tient davantage aux facteurs culturels, aux nouvelles attentes des citoyens et à l'actualité politique qu'aux évolutions économiques à long terme et aux niveaux de vie absolus. Les données relatives à certains pays émergents confortent cette analyse en mettant en relief l'influence des attentes des citoyens sur leur niveau de confiance (encadré 1.1).

En deuxième lieu, on constate un niveau moyen de confiance plus bas en 2012 qu'en 2007, avant la crise (partie inférieure du graphique 1.1). Le pourcentage moyen de personnes interrogées déclarant avoir confiance dans leurs autorités nationales a reculé de cinq points de pourcentage entre 2007 et 2012, passant de 45 % à 40 %. Cette comparaison masque des variations beaucoup plus nettes au niveau des pays, la confiance ayant reculé dans plus des deux tiers des pays de l'OCDE entre 2007 et 2012. C'est dans les pays touchés par une crise de nature politique, budgétaire ou économique tels que la Grèce, la Slovaquie, l'Irlande, l'Espagne, la Belgique et le Portugal que la confiance a le plus reculé. En revanche, la confiance à l'égard des pouvoirs publics s'est renforcée dans d'autres pays, notamment

Graphique 1.1. La confiance à l'égard des autorités nationales en 2012 et son évolution par rapport à 2007

Par ordre décroissant d'évolution en points de pourcentage entre 2007 et 2012



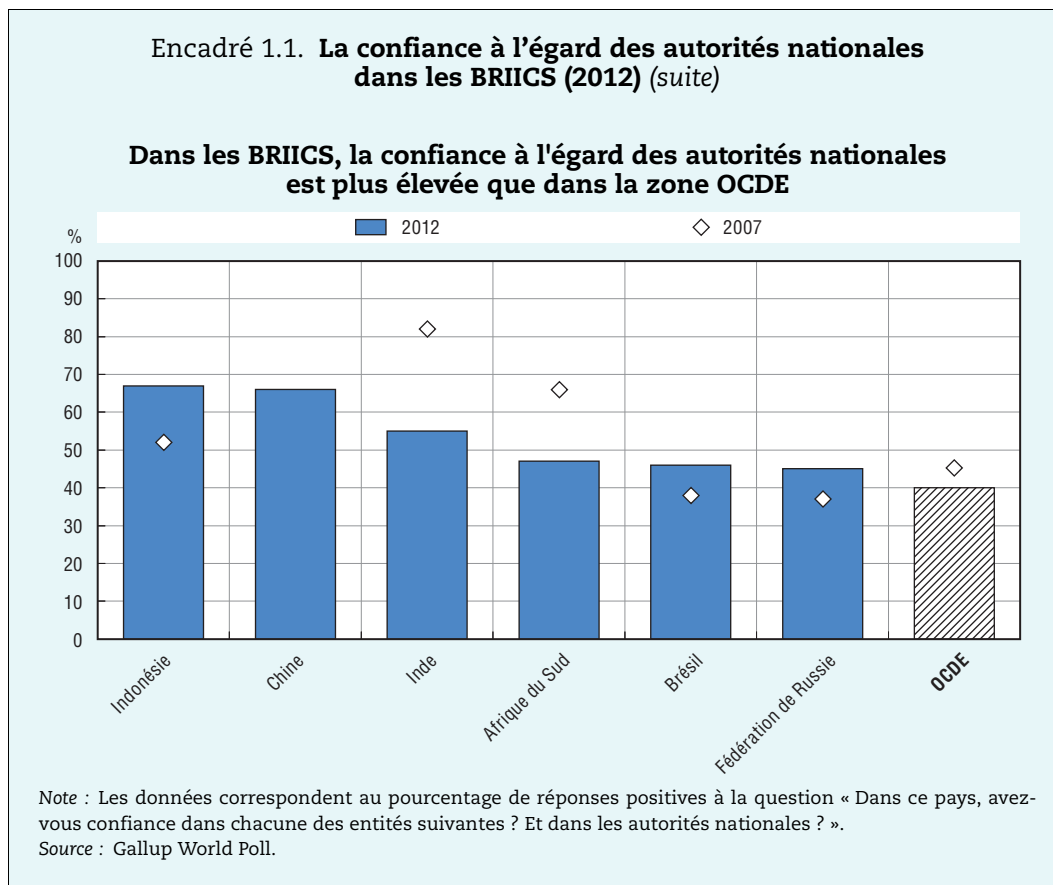
Note : Les données correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Avez-vous confiance dans les autorités nationales ? ». Les données relatives à l'Allemagne, au Chili et au Royaume-Uni portent sur 2011 et non 2012. Les données relatives à l'Islande et au Luxembourg portent sur 2008 et non 2007. Les données relatives à l'Autriche, à la Finlande, à l'Irlande, à la Norvège, au Portugal, à la République slovaque, à la Slovaquie et à la Suisse portent sur 2006 et non 2007.

Source : Gallup World Poll.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933158503>

Encadré 1.1. La confiance à l'égard des autorités nationales dans les BRIICS (2012)

Dans les BRIICS, en moyenne, la majorité des citoyens (54 %) déclarent faire confiance à leurs autorités nationales (chiffres de 2012). C'est en Indonésie et en Chine que ce niveau de confiance est le plus élevé (avec deux tiers de citoyens se déclarant confiants) et en Afrique du Sud, au Brésil et en Fédération de Russie qu'il est le plus faible (tous ces pays se situant dans une fourchette de 45 % à 47 %). Dans tous les BRIICS, la confiance à l'égard des pouvoirs publics est plus élevée que la moyenne OCDE (40 %). Sur la période 2007-12, la confiance à l'égard des autorités nationales a baissé de trois points de pourcentage, en moyenne, dans l'ensemble des BRIICS (à l'exception de la Chine), ce qui représente un recul moins marqué que dans la zone OCDE, où la baisse moyenne a été de cinq points de pourcentage. C'est en Indonésie que la confiance a le plus augmenté (de 15 points de pourcentage) et en Inde qu'elle a le plus diminué (de 27 points de pourcentage). L'existence, dans l'ensemble des BRIICS, de niveaux de confiance supérieurs à ceux constatés dans la plupart des pays de l'OCDE peut tenir à des facteurs d'ordre culturel et contextuel, mais aussi, peut-être, au fait que les citoyens nourrissent des attentes différentes à l'égard des services officiels et de leurs performances, parce que leur pays se situe à un stade de développement socio-économique différent. Les chercheurs s'accordent néanmoins à considérer qu'il est plus important d'atteindre le niveau *optimal* de confiance que le niveau *maximal* de confiance (Knack et Keefer, 1997 ; Nooteboom, 2006 ; Dasgupta, 2009 ; Bouckaert, 2012).



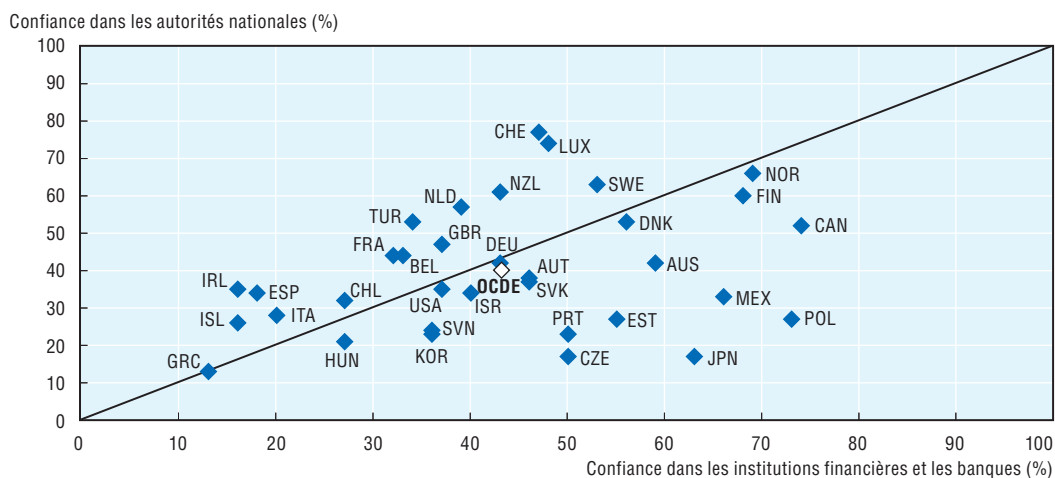
en République slovaque, en Israël, au Royaume-Uni, en Pologne, en France, en Suisse, en Allemagne et en Suède.

En troisième lieu, on constate que la confiance à l'égard des pouvoirs publics se situe, en moyenne, à des niveaux similaires à la confiance dans deux institutions clés du secteur privé : a) les institutions financières et les banques ; et b) les médias. Toutefois, on note là aussi des variations importantes selon les pays de l'OCDE. Globalement, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, les institutions financières et les banques bénéficient d'un niveau de confiance légèrement plus élevé (43 %) que les pouvoirs publics (40 %) (voir le graphique 1.2). Dans certains pays – ceux qui ont été les moins touchés par la crise financière de 2008 – les institutions financières et les banques jouissent d'un niveau de confiance élevé. C'est notamment le cas au Canada, en Pologne, en Finlande, en Norvège, au Mexique, en Australie et au Japon. À l'inverse, dans les pays les plus touchés par cette crise, la confiance tend à être relativement plus forte à l'égard des pouvoirs publics qu'à l'égard des institutions financières. C'est notamment le cas en Irlande, en Espagne et en Italie.

Les dernières données disponibles sur ce sujet montrent qu'en 2010, la confiance à l'égard des médias était nettement supérieure à la confiance à l'égard des pouvoirs publics en Irlande, en Espagne et au Portugal, alors qu'elle lui était sensiblement inférieure en Turquie, en Suède, aux Pays-Bas et au Luxembourg (voir le graphique 1.3). Dans la mesure où les pays du premier groupe sont ceux qui ont connu la plus forte dégradation de la confiance dans les pouvoirs publics au cours de la crise et où les pays du second groupe comptent parmi ceux qui affichent les niveaux de confiance les plus élevés et les plus stables, cette comparaison en dit peut-être plus long sur l'évolution de la confiance dans

Graphique 1.2. Confiance dans les institutions financières et confiance dans les pouvoirs publics

Comparaison entre la confiance dans les institutions financières/les banques et la confiance dans les pouvoirs publics en 2012



Note : Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». Les données relatives à la confiance dans les institutions financières et les banques correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les institutions financières ou les banques ? ». Les données relatives au Chili, à l'Allemagne, et au Royaume-Uni portent sur 2010 et non 2011. Dans les pays situés en dessous de la ligne, la confiance dans les institutions financières et les banques est plus forte que la confiance dans les pouvoirs publics.

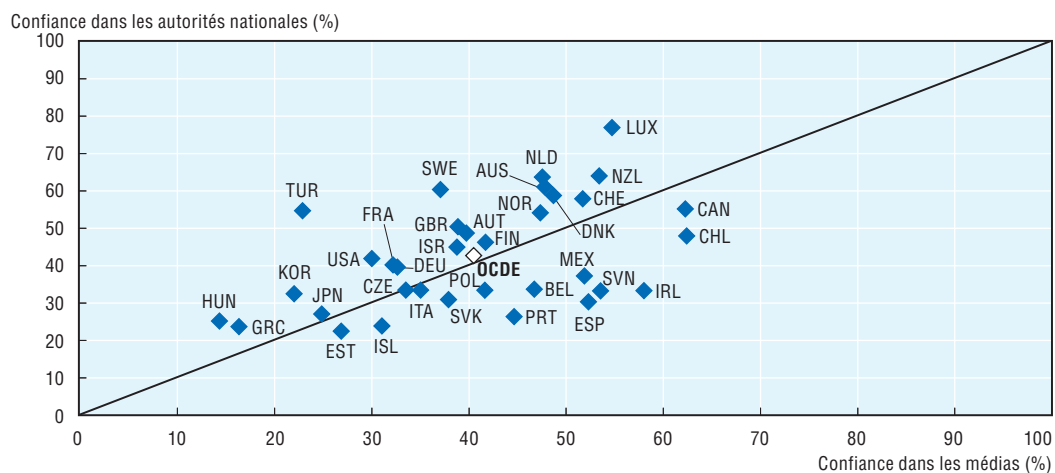
Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Gallup World Poll.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933158510>

Graphique 1.3. Confiance dans les médias et confiance dans les pouvoirs publics

Comparaison entre la confiance dans les autorités nationales et la confiance dans les médias (2010)



Note : Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». Les données relatives à la confiance dans les médias correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans la qualité et l'intégrité des médias ? ». Les données relatives à l'Islande et à la Norvège portent sur 2008 et non 2010. Les données relatives à la Suisse et à l'Estonie portent sur 2009 et non 2010. Dans les pays situés en dessous de la ligne, la confiance dans les médias est plus forte que la confiance dans les pouvoirs publics.

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Gallup World Poll.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933158524>

les pouvoirs publics que sur celle de la confiance à l'égard des médias. À l'inverse, lorsque l'on compare les niveaux de confiance dans les pouvoirs publics et dans les institutions financières, c'est peut-être la dynamique liée à ce deuxième type de confiance qui l'emporte.

Les déterminants de la confiance dans les pouvoirs publics

La confiance à l'égard des pouvoirs publics comporte de multiples facettes et repose sur un ensemble d'interactions économiques, sociales et politiques entre les citoyens et les administrations. De nombreux travaux empiriques ont été consacrés aux rapports entre cette confiance et des paramètres économiques, sociaux et liés à la gouvernance. Ils ont permis de recenser quatre grands types de déterminants de la confiance dans les pouvoirs publics : 1) la culture ; 2) le contexte institutionnel ; 3) les retombées économiques et sociales ; et 4) les performances des institutions. S'il y a plus ou moins consensus sur cet éventail de déterminants, les données sont contradictoires s'agissant de leur influence précise et de l'étroitesse de leurs liens réciproques avec la confiance. Néanmoins, on s'accorde généralement à considérer que la confiance et la plupart de ses déterminants sont interdépendants et créent les conditions de leur propre réalisation, et qu'ils sont donc complémentaires dans leur rapport à la gouvernance publique et au développement économique.

Selon Bouckaert (2012), la confiance à l'égard des pouvoirs publics peut s'analyser à trois niveaux. Au niveau *supérieur* (ou « *macro* »), la confiance a trait aux *institutions politiques et au fonctionnement de la démocratie*. Au niveau *intermédiaire* (ou « *méso* »), elle a trait à *l'élaboration des politiques* – c'est-à-dire à l'aptitude des pouvoirs publics à gérer les problématiques économiques et sociales et à susciter des attentes positives concernant le bien-être futur. Au niveau *inférieur* (ou « *micro* »), enfin, elle a trait à l'impact de l'action publique sur la vie quotidienne des citoyens par le biais de la *prestation des services publics*. Bien que distincts, ces trois niveaux interagissent, et un manque important de confiance à un niveau peut se répercuter sur la confiance aux autres niveaux, ainsi que sur les retombées des politiques. Par conséquent, les efforts visant à renforcer la confiance doivent amplifier les synergies entre ces diverses sphères.

La taxinomie proposée par Bouckaert est particulièrement utile pour deux raisons. Tout d'abord, elle semble indiquer que la confiance n'est pas simplement quelque chose qui *arrive* aux pouvoirs publics, mais un élément qu'ils peuvent *influencer* par leurs actes et leurs politiques. Deuxièmement, elle suggère que, s'agissant d'agir sur la confiance, ce n'est pas uniquement le *fond* des politiques qui compte, mais également leur *forme*, leurs *destinataires* et leurs *partenaires*. Par conséquent, ce ne sont pas seulement les résultats finals, mais aussi les processus suivis pour les obtenir, qui sont importants pour les particuliers et les entreprises.

Pour mieux comprendre la dimension de la confiance liée à la gouvernance publique – le contexte institutionnel et ses performances – il peut être utile de décomposer ce concept en une série de composantes interdépendantes qui, ensemble, englobent toutes les attentes des citoyens. À cet égard, l'OCDE a recensé les composantes suivantes :

- *La fiabilité* : capacité des pouvoirs publics à réduire au minimum l'incertitude de l'environnement économique, social et politique et à agir de manière cohérente et prévisible.
- *La réactivité* : prestation de services publics accessibles, efficaces, axés les usagers et répondant effectivement à leurs besoins et à leurs attentes.

- *L'ouverture et l'inclusivité* : démarche systémique et exhaustive visant à institutionnaliser avec les parties prenantes une communication bilatérale dans le cadre de laquelle des informations pertinentes et exploitables sont fournies, le dialogue étant 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 de normes de conduite et de principes d'ordre général qui contribuent à la préservation de l'intérêt général tout en prévenant la corruption.
- *L'équité* : au niveau des procédures, traitement égal des particuliers (et des entreprises) dans le cadre des processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

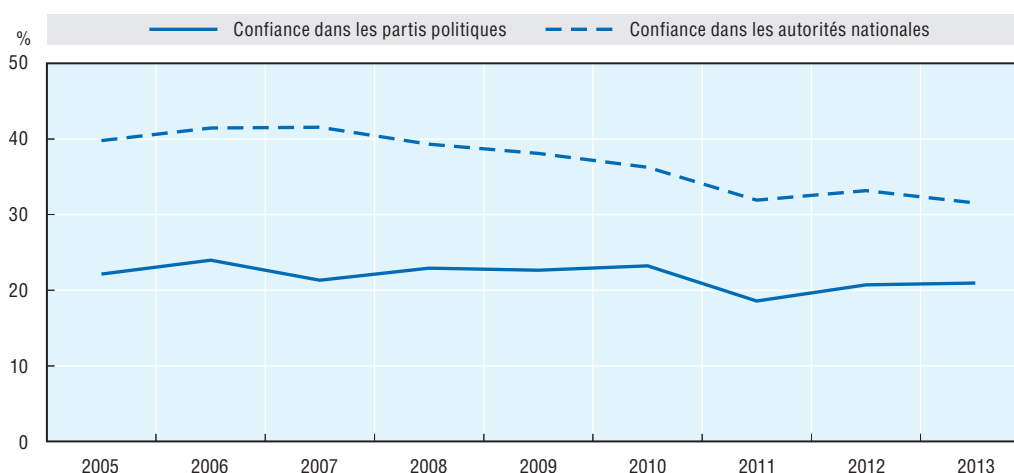
On s'est fondé, ci-après, sur les trois niveaux d'analyse de Bouckaert pour recenser les déterminants potentiels de la confiance dans le domaine de la gouvernance et pour évoquer les données tirées des enquêtes internationales qui semblent indiquer une corrélation statistique. L'exercice en est encore à un stade préliminaire et ne permet pas de tirer de conclusions quant à d'éventuels liens de causalité, mais il pourrait guider de futures recherches et discussions.

Au niveau supérieur (« macro »)

Au niveau supérieur (« macro »), ce sont les institutions politiques et le fonctionnement de la démocratie qui comptent pour la confiance à l'égard des pouvoirs publics. Pour devenir membre de l'OCDE, un pays doit remplir une condition préalable cruciale : être une démocratie dotée d'institutions politiques solides.

Pour ce qui est des institutions politiques, du moins dans les pays européens pour lesquels on dispose de données, les citoyens manifestent systématiquement une plus grande confiance dans les pouvoirs publics que dans les partis politiques (voir les graphiques 1.4 et 1.5). Selon des chiffres de 2013, parmi les pays européens membres de l'OCDE, un seul (le Danemark) présente des taux de confiance similaires à l'égard des

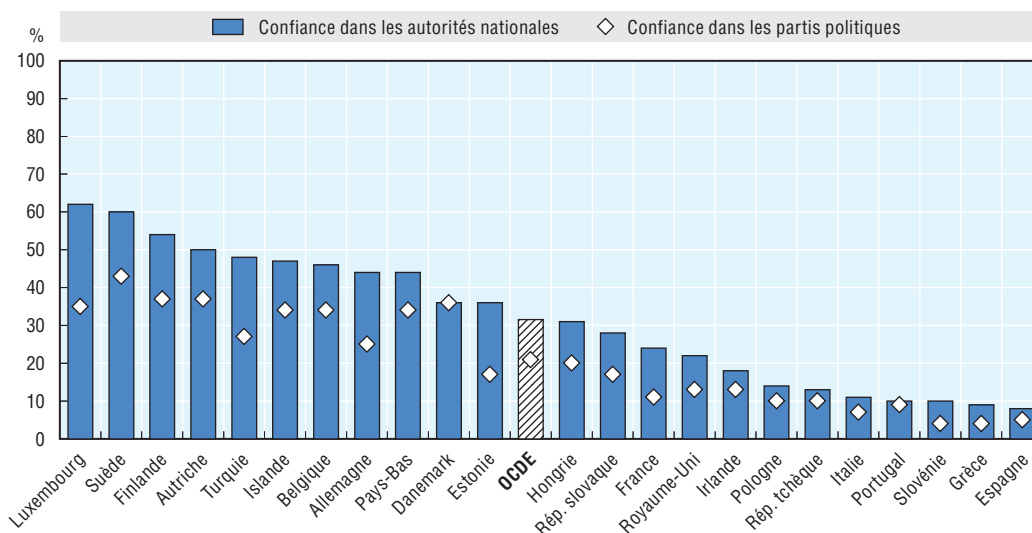
Graphique 1.4. **En Europe, la confiance dans les partis politiques est beaucoup plus faible que la confiance dans les pouvoirs publics (2005-13)**



Note : Les données correspondent au pourcentage de réponses « plutôt confiance » à la question « Pour chacune des institutions suivantes, pourriez-vous me dire si vous avez plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle : le gouvernement (national) ; les partis politiques ». Les données correspondent à des moyennes annuelles pour 23 pays membres de l'OCDE ; on ne dispose pas de données pour l'Australie, le Canada, le Chili, Israël, le Japon, la Corée, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège la Suisse et les États-Unis.


Source : Eurobaromètre (base de données), calculs de l'OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933158532>

Graphique 1.5. **Confiance dans les pouvoirs publics et les partis politiques dans les pays européens membres de l'OCDE (2013)**

Note : Les données correspondent au pourcentage de réponses « plutôt confiance » à la question « Pour chacune des institutions suivantes, pourriez-vous me dire si vous avez plutôt confiance ou plutôt pas confiance en elle : le gouvernement (national) ; les partis politiques ». Les données correspondent à des moyennes annuelles pour 23 pays membres de l'OCDE ; on ne dispose pas de données pour l'Australie, le Canada, le Chili, Israël, le Japon, la Corée, le Mexique, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suisse et les États-Unis.

Source : Eurobaromètre (base de données).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933158545>

pouvoirs publics et des partis politiques ; dans tous les autres, les partis politiques inspirent moins confiance que les pouvoirs publics. C'est dans les pays les plus touchés par les crises budgétaires, tels que la Slovénie, la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, que la confiance à l'égard des partis politiques est la plus faible, puisque moins de 10 % des personnes interrogées déclarent leur faire confiance. C'est également dans ces pays que la confiance à l'égard des pouvoirs publics est la plus basse.

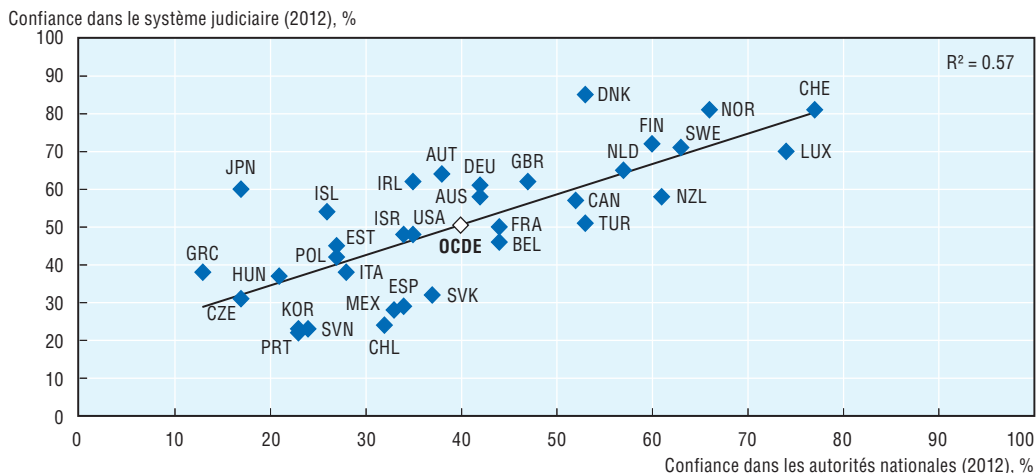
On trouve parmi les piliers de la démocratie, aux côtés d'élections libres et régulières, le principe du respect de l'état de droit, qui est à la fois une réalisation et un indicateur de performance du processus et qui signifie que nul n'est au-dessus des lois, y compris les pouvoirs publics, que les textes protègent les droits fondamentaux et que tout le monde a accès à la justice. C'est confirmé par la forte corrélation qui existe entre la confiance de la population dans les autorités nationales et dans le système judiciaire (voir le graphique 1.6). La confiance à l'égard du système judiciaire est tout à la fois une réalisation et une dimension clé de la gouvernance, dotée de rapports particulièrement étroits avec l'intégrité.

La participation électorale représente un autre indicateur supplétif traditionnel de la confiance à l'égard du système politique. Toutefois, on est en présence d'hypothèses contradictoires s'agissant des rapports entre cette participation et la confiance. Selon la première de ces hypothèses, une participation électorale élevée peut refléter une grande confiance dans le système politique ; selon la deuxième, une confiance faible dans le gouvernement en place peut inciter les électeurs à se rendre aux urnes pour l'évincer. Toutefois, le coefficient de corrélation entre la confiance à l'égard des pouvoirs publics et la participation électorale est négligeable.

Quand ils se prononcent sur leur confiance à l'égard des autorités nationales, les citoyens formulent également un jugement sur les dirigeants de leur pays ($R^2 : 0.9$; voir le graphique 1.7). On peut se demander si les dirigeants en question correspondent

Graphique 1.6. La confiance dans le système judiciaire est importante pour la confiance dans les autorités nationales

Corrélation entre la confiance dans les autorités nationales et la confiance dans le système judiciaire (2012)



Note : Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». Les données relatives à la confiance dans le système judiciaire correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans le système judiciaire et les tribunaux ? ». Les données relatives au Chili, à l'Allemagne et au Royaume-Uni portent sur 2011 et non 2012.

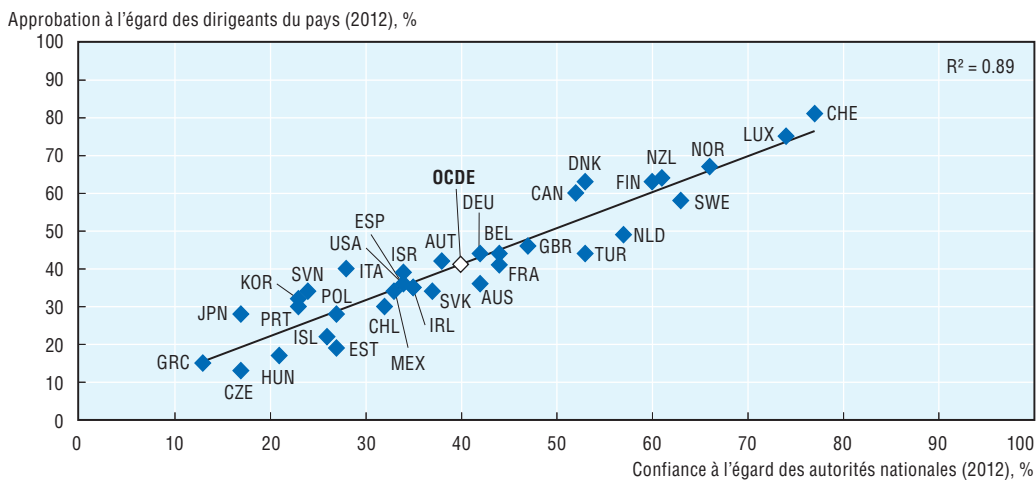
Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Gallup World Poll.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933158559>

Graphique 1.7. Les dirigeants jouent un rôle crucial dans la confiance à l'égard des autorités nationales

Corrélation entre la confiance dans les autorités nationales et l'approbation à l'égard des dirigeants du pays (2012)



Note : Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». Les données relatives au niveau d'approbation à l'égard des dirigeants du pays correspondent au pourcentage de réponses « J'approuve » à la question « Approuvez-vous ou désapprouvez-vous le travail accompli par les dirigeants de ce pays ? ». Les données relatives au Chili, à l'Allemagne et au Royaume-Uni portent sur 2011 et non 2012.

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Gallup World Poll.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933158559>

uniquement aux responsables politiques, ou s'il s'agit aussi des plus hauts responsables administratifs. Quoi qu'il en soit, ces résultats montrent que les dirigeants sont d'une importance déterminante pour la gouvernance publique, et que la stratégie, les performances et l'intégrité des autorités doivent pouvoir s'appuyer sur une interface politico-administrative efficace.

Au niveau intermédiaire (« méso »)

Au niveau intermédiaire (« méso »), la confiance peut être liée à l'élaboration stratégique des politiques – l'aptitude des pouvoirs publics à gérer les problématiques économiques et sociales et à susciter des attentes positives concernant le bien-être futur. L'édition 2013 de *Panorama des administrations publiques* comporte plusieurs indicateurs relatifs aux composantes et aux résultats de l'élaboration stratégique des politiques, tels que l'équité (chapitre 2), la gestion des risques (chapitre 2), la viabilité budgétaire (chapitre 2), les soldes budgétaires (chapitre 3), les niveaux d'endettement (chapitre 3) et les pratiques budgétaires (chapitre 4).

Quand on met ces indicateurs en rapport avec les niveaux de confiance à l'égard des pouvoirs publics et avec leur évolution, on s'aperçoit néanmoins qu'il n'existe pas de forte corrélation, à ceci près que le niveau de dépenses consacrées à la protection sociale (assurance chômage, pensions et prestations sociales) présente une corrélation modeste ($R^2 : 0.44$) avec le niveau de confiance à l'égard des pouvoirs publics. À l'heure où, dans un certain nombre de pays, les programmes sociaux sont devenus la cible de mesures d'assainissement budgétaire, la confiance à l'égard des pouvoirs publics risque de se dégrader encore sous l'effet des changements apportés à la teneur et aux conditions d'accès de ces programmes, si ces changements sont vus comme remettant en cause le contrat social qui lie l'État aux citoyens. L'impact sur la confiance pourrait néanmoins être atténué en fonction des processus suivis pour mener à bien les réformes, ce qui montre l'importance de l'équité non seulement au niveau des retombées (qui sera affecté, dans quelle mesure, et avec quelle justice dans le partage du fardeau), mais aussi au niveau du processus de décision (le processus de décision et les données de fait invoquées sont-ils transparents, et la population touchée par les décisions a-t-elle voix au chapitre). À cet égard, la confiance à l'égard des pouvoirs publics peut s'auto-entretenir en encourageant la participation des citoyens et en renforçant leur confiance dans les données de fait et les critères employés par les décideurs (et, par conséquent, dans la légitimité de leurs décisions).

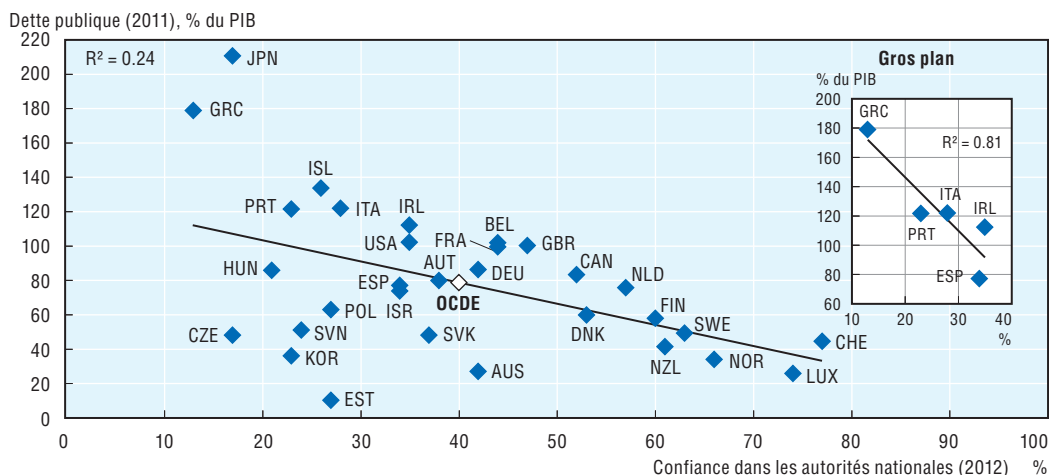
Le rapport entre une gestion circonspecte des finances publiques et la confiance dans les pouvoirs publics n'est pas nécessairement simple. Il semble que, quand le budget de l'État est en ordre, ce rapport soit lointain et qu'en revanche, quand les pays connaissent d'importants problèmes budgétaires, cette préoccupation passe au premier plan. C'est ce qu'illustre clairement le graphique 1.8, qui montre une forte corrélation négative ($R^2 : 0.81$) pour les cinq pays européens qui connaissent d'importants problèmes de dette publique (voir notamment l'encadré « Gros plan »). Des ratios dette publique/PIB élevés peuvent donc faire douter de la fiabilité des pouvoirs publics et de leur aptitude à limiter l'incertitude.

Au niveau inférieur (« micro »)

Au niveau inférieur (« micro »), on s'intéresse au vécu des citoyens face aux administrations dans le cadre de la prestation des services publics. La satisfaction à l'égard des services publics est beaucoup plus forte que la confiance dans les pouvoirs publics, mais une satisfaction plus élevée à l'égard des services publics ne se traduit pas nécessairement par une confiance accrue à l'égard des pouvoirs publics.

Graphique 1.8. La dette publique ne joue un rôle que dans les pays en crise budgétaire

Corrélation entre la confiance dans les autorités nationales (2012) et la dette publique (2011)



Note : Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». La dette publique correspond aux engagements financiers bruts des administrations publiques. Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales au Chili, en Allemagne et au Royaume-Uni portent sur 2011 et non 2012.

Informations sur les données concernant Israël : <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>.

Source : Gallup World Poll et « Perspectives économiques de l'OCDE n° 93 », *Perspectives économiques de l'OCDE : statistiques et projections* (base de données), mai 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00655-fr>.

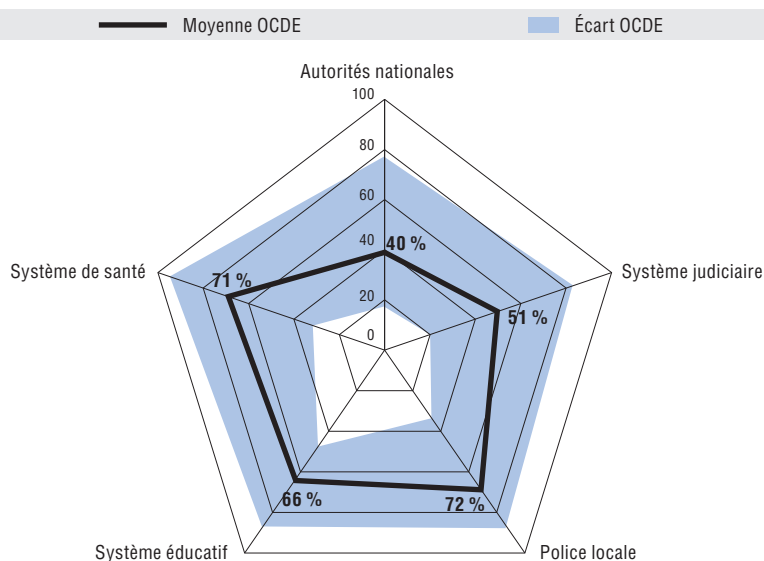
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933158573>

Les enquêtes montrent que les citoyens savent opérer des distinctions entre différents domaines et différentes composantes du secteur public quand on les interroge plus précisément (graphique 1.9). En 2012, pour la moyenne des pays de l'OCDE, c'était à l'égard de la police et du système de santé que la confiance était la plus forte (avec des taux de 72 % et 71 %, respectivement). Venaient ensuite l'éducation (66 %), le système judiciaire (51 %) et, au dernier rang, les autorités nationales (40 %). Ces chiffres montrent combien il est important de comprendre ce que l'on entend par « pouvoirs publics » : lorsque les citoyens expriment un niveau de confiance, à quelles composantes font-ils référence, au sein de ce qui constitue un vaste maillage d'acteurs, d'institutions, de textes et d'infrastructures de prestation de services publics ?

Au-delà de cette vue d'ensemble, il existe d'importantes différences d'un pays à l'autre au niveau des rapports entre la confiance dans les autorités nationales et la satisfaction effective à l'égard des services publics. L'écart entre ces deux indicateurs est particulièrement net en Islande, au Japon, en Slovaquie et en République tchèque, où la satisfaction à l'égard des services publics est élevée, alors qu'en Suisse, au Luxembourg et en Turquie, la confiance dans les autorités nationales et la satisfaction à l'égard des services publics se situent à des niveaux très proches. Cette constatation semble confirmer que les réponses actuellement fournies aux enquêtes sur la confiance dans les administrations nationales reflètent peut-être davantage des opinions de court terme sur le système politique de certains pays que des opinions relatives aux pouvoirs publics en tant qu'institutions.


C'est généralement au niveau local, là où les services publics sont fournis et où le lien avec la performance des pouvoirs publics est le plus concret, que la confiance est la plus élevée. La confiance tend aussi à être plus forte chez les utilisateurs effectifs des services publics que chez les non-utilisateurs. Une analyse des écarts de confiance selon les niveaux d'administration et selon les différents types d'institutions publiques permettrait

Graphique 1.9. **La satisfaction à l'égard des services publics est plus forte que la confiance dans les pouvoirs publics (2012)**



Note : Moyenne OCDE basée sur des données 2012 pour tous les pays sauf le Chili, l'Allemagne, le Japon, le Mexique, la Corée et le Royaume-Uni dont les données portent sur 2011 et non 2012. Les données relatives aux autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». Les données relatives au système judiciaire correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans le système judiciaire et les tribunaux ? ». Les données relatives à la police locale correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans la ville ou la zone que vous habitez, avez-vous confiance dans la police locale ? ». Les données relatives au système éducatif correspondent au pourcentage de réponses « Satisfait(e) » à la question « Dans la ville ou la zone que vous habitez, êtes-vous satisfait(e) du système éducatif ou des établissements d'enseignement ? ». Les données relatives au système de santé correspondent au pourcentage de réponses « Satisfait(e) » à la question « Dans la ville ou la zone que vous habitez, êtes-vous satisfait(e) de l'accès à des soins de santé de qualité ? ».

Source : Gallup World Poll.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933158580>

d'éclairer les facteurs qui influent sur la perception des administrés et sur les différents leviers d'action susceptibles d'améliorer la perception de ces composantes de l'administration publique.

Le chapitre 9, consacré à la qualité des services publics, se fonde sur un cadre général d'évaluation de la qualité de ces services (tableau 1.2) et s'appuie sur des indicateurs existants de qualité des services présentés selon des dimensions clés : l'accessibilité, la rapidité d'exécution, la fiabilité et la satisfaction de l'utilisateur. On y trouvera également des données sur l'utilisation des services d'administration électronique, car les administrations, les entreprises et les citoyens y ont de plus en plus recours. Ces dimensions de la qualité de service recoupent certaines des grandes dimensions de la gouvernance qui comptent aux yeux des citoyens, telles que l'inclusivité (accès), la réactivité et la fiabilité. Ces grandes dimensions qualitatives comportant de nombreuses facettes, nous avons présenté, à titre de première tentative, l'une de ces facettes pour chacun des quatre domaines pour lesquels on dispose de données : l'accessibilité financière, la rapidité d'exécution, l'exactitude et la satisfaction exprimée à l'égard des services.

L'intégrité : une problématique transversale

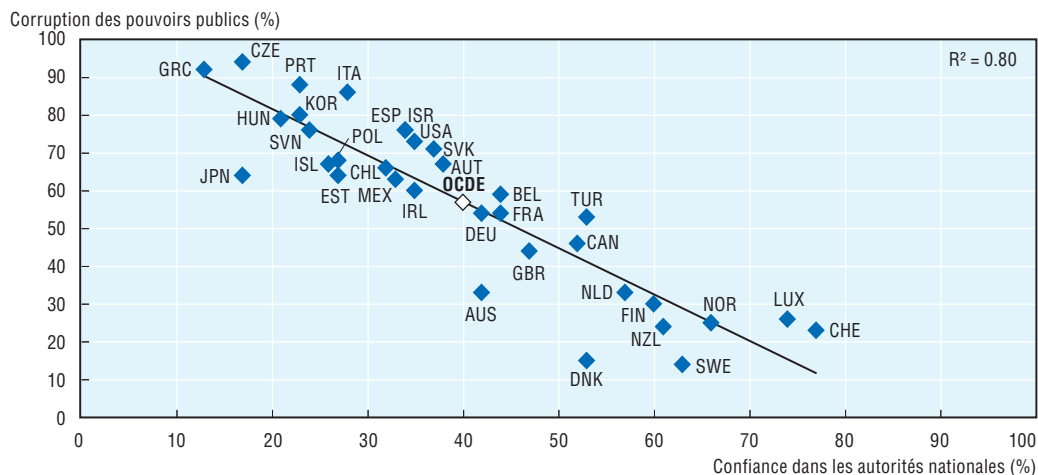
L'intégrité semble essentielle pour la confiance dans les pouvoirs publics, car il existe une forte corrélation entre la perception de la corruption et cette confiance (voir le graphique 1.10). Les outils et mécanismes visant à assurer l'intégrité, qui constituent des

Tableau 1.2. **Cadre d'évaluation de la qualité des services**

Accessibilité	Réactivité	Fiabilité	Satisfaction
Accessibilité financière	Rapidité d'exécution	Exactitude/compétence/droits de l'utilisateur (possibilité de formuler des réclamations ou des suggestions, et de recevoir un soutien et/ou un dédommagement)	Satisfaction exprimée (perception)
Proximité géographique	Concordance entre le service et les besoins	Aspects tangibles (installations, machines, etc.)	Confiance exprimée (perception)
Adaptation aux besoins des usagers handicapés	Service clientèle (courtoisie et traitement)	Cohérence/équité	
Adaptation aux besoins des usagers de culture différente (langue, etc.)	Services intégrés (entre différents modes de prestation)	Sécurité (confidentialité, sûreté)	
Accès à des services électroniques (fracture numérique)			


Graphique 1.10. **Attention à la corruption !**

Corrélation entre la confiance dans les autorités nationales et la corruption perçue des pouvoirs publics (2012)



Note : Les données relatives à la confiance dans les autorités nationales correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Dans ce pays, avez-vous confiance dans chacune des entités suivantes ? Et dans les autorités nationales ? ». Les données relatives à la corruption perçue des pouvoirs publics correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « La corruption est-elle répandue au sein des pouvoirs publics ? ». Les données relatives au Chili, à l'Allemagne, et au Royaume-Uni portent sur 2011 et non 2012.

Source : Gallup World Poll.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933158594>

processus essentiels pour la gouvernance publique, ont pour objet de prévenir la corruption et de favoriser un comportement irréprochable. Ils contribuent ainsi à renforcer la crédibilité et la légitimité des acteurs de l'élaboration des politiques, à défendre l'intérêt général et à rétablir l'équité perçue des décisions adoptées. Des outils axés sur les zones sensibles de rencontre entre les secteurs public et privé – tels que des dispositifs efficaces de gestion des conflits d'intérêts, la formulation de règles de conduite strictes pour les fonctionnaires et une bonne 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.

Cette publication présente des indicateurs relatifs à des pratiques de gestion publique visant à renforcer l'intégrité des administrations : le chapitre 8 évoque les conflits d'intérêts, les déclarations de patrimoine et la transparence budgétaire, et le chapitre 7 évoque la problématique d'une concurrence équitable pour les PME dans le cadre des marchés publics.

Conclusion

Les défis institutionnels de la récente crise financière, économique et sociale ont contribué au lancement de vastes travaux de recherche sur le rôle des pouvoirs publics au sein des économies et des sociétés modernes. De plus en plus, les dirigeants et les analystes se demandent si la confiance n'est pas l'ingrédient manquant en vue d'une meilleure gestion des crises et de meilleurs résultats.

Pour comprendre et renforcer la confiance à l'égard des pouvoirs publics, il semble qu'il faille raisonner à moyen terme et lancer un programme global, plurisectoriel et associant des acteurs multiples. En premier lieu, il faudrait mesurer de façon plus exhaustive la confiance dans les pouvoirs publics et mieux cerner ses déterminants. Cela implique de mieux comprendre et connaître les notions de confiance et de confiance dans les pouvoirs publics. De plus, il faudrait effectuer des mesures régulières et internationalement comparables de la confiance des citoyens et des entreprises à l'égard des pouvoirs publics. On pourrait, pour cela, réaliser une ou plusieurs nouvelles enquêtes combinant des éléments des enquêtes existantes, ou améliorer ces dernières (au niveau de leur représentativité, de leur conception, de leur formulation et de leurs échelles de notation). À l'heure actuelle, aucun office statistique national (OSN) ne participe à l'évaluation de la confiance dans les pouvoirs publics.

En second lieu, il faudrait continuer de travailler à un cadre analytique accompagné de techniques économétriques plus sophistiquées visant à étudier de façon plus approfondie les rapports entre, d'une part, la confiance dans les pouvoirs publics et dans les diverses institutions et, d'autre part, les différentes dimensions de la performance des administrations, afin d'en tirer des conclusions quant aux domaines à cibler en priorité. Il est particulièrement important de comprendre le rôle et la responsabilité de chaque échelon administratif et de chaque acteur, qu'il s'agisse des dirigeants nationaux, des divers secteurs de l'action publique ou des agents chargés de la prestation de services à l'échelon administratif local, et d'examiner comment les décisions sont prises, transmises et mises en œuvre. L'OCDE pourrait contribuer à l'élaboration de comparaisons internationales et aider les pays à mutualiser les stratégies et les mesures qui ont fait leurs preuves en matière de rétablissement de la confiance. Ces travaux pourraient être précédés d'études de cas par pays réalisées, entre autres, dans le cadre des Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique.

De nouveaux travaux axés sur la confiance dans les pouvoirs publics permettraient avant tout de jeter sur la gouvernance publique un nouvel éclairage mettant davantage en relief le rôle des citoyens. Au niveau institutionnel, cela devrait renforcer l'idée d'un *contrat social* entre l'État et le citoyen dans le cadre duquel ce dernier joue son rôle non seulement en payant ses impôts et en respectant la loi, mais aussi en étant réceptif à l'égard des politiques publiques et en collaborant à leur conception et à leur mise en œuvre. Pour obtenir cette adhésion du citoyen, les pouvoirs publics doivent, de leur côté, être plus inclusifs, plus transparents, plus réceptifs et plus efficaces. S'ils reconnaissent et comprennent mieux le rôle crucial de la confiance dans l'efficacité des politiques, les pouvoirs publics seront mieux placés pour concevoir leurs programmes d'action et de réforme, avec de meilleures retombées pour tous.

Notes

1. Voir GOV/PGC(2013)1 ([www2.oecd.org/oe.cd/info/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC\(2013\)1](http://www2.oecd.org/oe.cd/info/info.aspx?app=OLIScoteEN&Ref=GOV/PGC(2013)1)).
2. Cette publication (disponible en ligne dans l'annexe « Facteurs contextuels ») comporte des renseignements d'ordre général sur les institutions politiques et sur la structure administrative de chaque pays membre. Le mode de fonctionnement de ces institutions est couvert par d'autres indicateurs de la publication.

Bibliographie

- Aghion, P., Y. Algan, P. Cahuc et A. Shleifer (2010), « Regulation and Distrust », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125(3), Oxford, pp. 1015-1049.
- Algan, Y. et P. Cahuc (2010), *Handbook of Economic Growth*, vol. 1, North-Holland Publishing, Amsterdam.
- Blind, P.K. (2007), « Building Trust in Government in the Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues », *7th Global Forum on Reinventing Government – Building Trust in Government*, pp. 26-29.
- Bouckaert, G. (2012), « Trust and Public Administration », *Administration*, vol. 60, n° 1, pp. 91-115.
- Bouckaert, G. et S. Van de Walle (2003), « Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of « Good Governance »: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69(3), pp. 329-344.
- Dalton, R.J. (2005), « The Social Transformation of Trust in Government », *International Review of Sociology*, vol. 15, n° 1, mars, pp. 133-154.
- Dasgupta, P. (2009), « A Matter of Trust: Social Capital and Economic Development », document préparé en vue d'un exposé devant la Conférence annuelle de la Banque mondiale sur l'économie du développement (ABCDE), Séoul, juin.
- Easton, D. (1965), *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley, New York.
- Fukuyama, F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York.
- Gyorffy, D. (2013), *Institutional Trust and Economic policy*, Central European University Press, Budapest.
- Johnston, W., H. Krahn et T. Harrison (2006), « Democracy, Political Institutions, and Trust: The Limits of Current Electoral Reform Proposals », *Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 31.2, pp. 165-182.
- Kampen, J.K., S. Van de Walle et G. Bouckaert (2006), « Assessing the Relation Between Satisfaction with Public Service Delivery and Trust in Government: The Impact of the Predisposition of Citizens Toward Government on Evaluations of its Performance », *Public Performance and Management Review*, vol. 29(4), pp. 387-404.
- Knack, S. et P.J. Zak (2003), « Building Trust: Public Policy, Interpersonal Trust, and Economic Development », *Supreme Court Economic Review*, n° 10, pp. 91-107.
- Knack, S. et P. Keefer (1997), « Does Social capital Have an economic payoff? A cross-country investigation », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 112(4), Oxford, pp. 1251-1288.
- Murphy, K. (2004), « The role of trust in nurturing compliance: A study of accused tax avoiders », *Law and Human Behavior*, vol. 28(2), pp. 187-209.
- Nooteboom, B. (2006), *Social Capital, Institutions and Trust*, Université de Tilburg.
- Putnam, R. (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.

Enquêtes internationales mesurant la confiance à l'égard des pouvoirs publics : liens hypertexte

World Gallup Poll : www.gallup.com/strategicconsulting/en-us/worldpoll.aspx.

World Values Survey : www.worldvaluessurvey.org.

Eurobaromètre : www.ec.europa.eu/public_opinion/index_fr.htm.

Edelman Trust Barometer : www.edelman.com/insights/intellectual-property/trust-2013.

Latinobarometro : www.latinobarometro.org.



Extrait de :
Government at a Glance 2013

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2015), « Confiance dans les pouvoirs publics, efficacité de l'action publique et stratégies en matière de gouvernance », dans *Government at a Glance 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-6-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.