

Chapitre 1

Focus - Parés pour l'avenir : Renforcer la Résilience des Administrations Publiques

Introduction

Face à la crise du COVID-19, les administrations publiques de la zone OCDE ont agi à une échelle et à une vitesse inédites. La pandémie, mais aussi les effets économiques et sociaux des mesures adoptées pour limiter la propagation du virus, représentent le plus fort choc que la plupart des pays de l'OCDE aient eu à absorber depuis la Seconde Guerre mondiale. Il leur a fallu mettre en œuvre des réponses stratégiques et opérationnelles inédites en termes d'échelle, de rapidité et de périmètre. D'une part, il a été nécessaire de monter en puissance considérablement sur le terrain sanitaire afin de traiter les malades. D'autre part, pour enrayer la propagation du virus, les pouvoirs publics ont dû restreindre fortement les libertés civiles et l'activité économique, à une échelle rarement constatée dans des pays démocratiques par temps de paix. Enfin, la limitation de l'activité économique ayant fortement entamé les revenus et l'emploi, les autorités ont aussi été contraintes d'assurer un soutien budgétaire massif aux ménages et aux entreprises.

Le choc du COVID-19 a constitué une mise à l'épreuve exceptionnelle des moyens d'action des administrations publiques, qui ont joué un rôle de premier plan pour maintenir à flot les économies et les sociétés. Il leur a fallu prendre rapidement des décisions stratégiques difficiles et, pour ce faire, se doter de nouveaux dispositifs d'analyse et de coordination. Les pouvoirs publics ont assuré une montée en puissance considérable dans les domaines de la santé et de la protection sociale, entre autres, mettant ainsi à l'épreuve les systèmes en place en matière de budgétisation, d'emploi public, de marchés publics, de réglementation, d'outils numériques et d'infrastructures. Ils ont conçu de nouveaux modèles de communication publique afin d'accompagner la mise en œuvre de mesures de santé publique évolutives. Ils ont aussi dû réinventer, du jour au lendemain, de vastes pans de leur activité afin de basculer vers un mode de fonctionnement à distance. Enfin, on leur a demandé de réaliser tous ces changements tout en continuant d'assurer les plus hauts niveaux de transparence, de redevabilité, de surveillance et d'intégrité.

Les économies et les sociétés resteront exposées à des risques importants de chocs majeurs, même une fois que la pandémie de COVID-19 aura reflué. On attend des pouvoirs publics qu'ils soient suffisamment résilients pour absorber ces chocs, et qu'ils adoptent des politiques permettant aux sociétés de mieux y faire face. Ils vont également devoir reconstituer une certaine marge de manœuvre au niveau de leurs capacités. Si de nombreuses incertitudes persistent quant à l'évolution future de la pandémie, on s'attend à ce que les vaccins réduisent les incidences du COVID-19 sur la santé publique, en 2021 et par la suite (Cohen, 2021^[1]). L'OCDE table sur une croissance du PIB mondial de 5.8 % en 2021, avec une production mondiale qui dépasserait son niveau d'avant la pandémie avant la fin-2021 (OCDE, 2021^[2]). Les administrations publiques et les sociétés vont pouvoir commencer à se remettre du choc de la pandémie, à renouer avec les libertés et à rebâtir la prospérité. Toutefois, une trajectoire linéaire de sortie de crise n'est pas garantie. Les effets possibles des variants du COVID-19 ne sont pas totalement connus. De fait, même une fois que la pandémie elle-même aura été maîtrisée, ses effets continueront de peser sur l'avenir, de manières incluant l'alourdissement de la dette publique et privée, de la

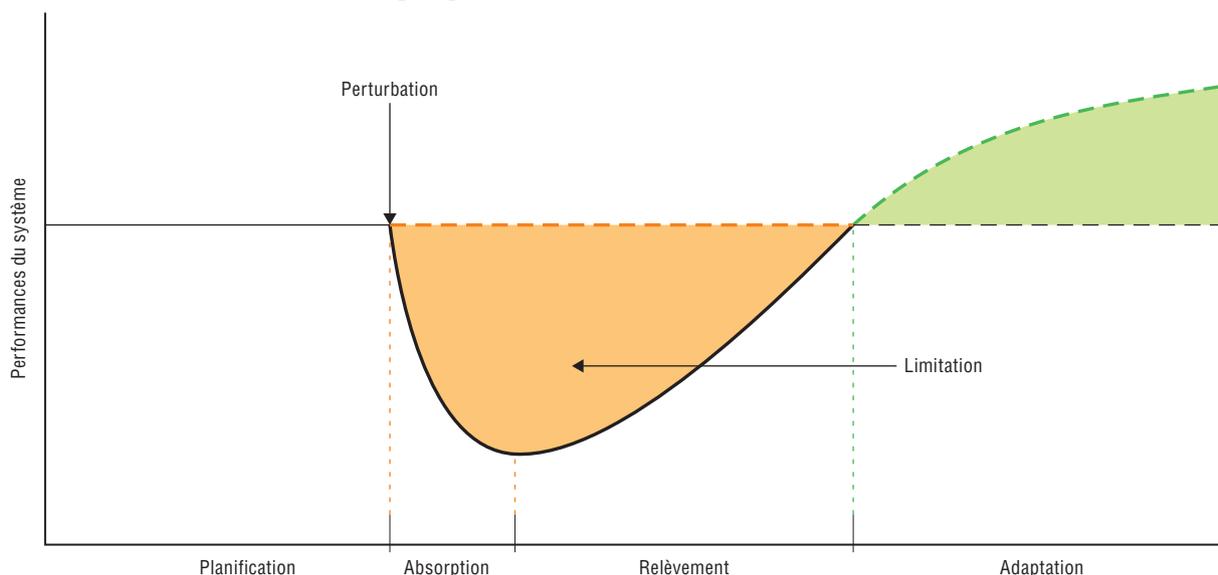
perturbation des parcours éducatifs, de la disparition d'entreprises et d'emplois ou encore des conséquences inégales de la crise sur les différentes catégories sociales. Troisièmement, la confiance à l'égard des administrations publiques pourrait encore reculer sous l'effet d'une mauvaise gestion réelle ou supposée, d'une moindre transparence de la prise de décisions et d'éventuelles nouvelles affaires de corruption.

De plus, les sociétés resteront exposées à un large éventail d'autres chocs, même une fois que la pandémie de COVID-19 aura été maîtrisée. En particulier, les menaces qui pèsent sur le climat et la biodiversité constituent des risques urgents et potentiellement graves. Il est probable que le réchauffement climatique atteindra 1.5 °C entre 2030 et 2052, s'il se poursuit à son rythme actuel (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, 2018^[3]). On s'attend à ce que les risques liés au climat qui pèsent sur la santé, les moyens de subsistance, la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en eau, la sécurité humaine et la croissance économique augmentent sous l'effet d'une hausse de 1.5 °C des températures, et encore davantage en cas d'augmentation plus forte. L'échec de l'action climatique, les épisodes météorologiques extrêmes, le recul de la biodiversité, les catastrophes naturelles, les catastrophes écologiques d'origine humaine et les crises liées à l'eau sont autant de sources potentielles de chocs. Divers autres risques persistent également, en lien avec l'endettement, le chômage, la cybersécurité, les pannes informatiques ou encore les attaques terroristes. Or, les séquelles de la crise du COVID-19 pourraient peser sur la résilience des administrations publiques face aux chocs futurs.

Tout dépendra de l'aptitude des pouvoirs publics à piloter le relèvement post-COVID et à préserver la population des chocs et tensions à venir. L'éventail des chocs potentiels étant très large, de nombreuses trajectoires possibles existent à ce stade. Certaines d'entre elles aboutiraient à un retour à la prospérité, dans le cadre de systèmes démocratiques dynamiques. D'autres déboucheraient sur une stagnation de la croissance couplée à une persistance des inégalités, voire à des risques pour la viabilité du modèle démocratique.

Il est crucial que les administrations publiques s'emploient activement à renforcer leur résilience face aux risques futurs. Elles doivent également s'employer à se doter des systèmes de gouvernance requis pour concevoir et mettre en œuvre des politiques permettant de renforcer la résilience des sociétés dans le contexte du COVID-19 et de l'après-COVID. Elles doivent protéger les citoyens, gagner et conserver la confiance de la population et favoriser la bonne marche des systèmes démocratiques, car il s'agit là de facteurs essentiels pour l'aptitude des sociétés à absorber les chocs. L'OCDE définit la résilience comme « l'aptitude des systèmes à absorber un dérèglement, à se remettre des perturbations et à s'adapter à l'évolution de la situation tout en conservant, pour l'essentiel, la même fonction qu'avant le choc » (OCDE, 2019^[4]), (OCDE, 2014^[5]). Le graphique 1.1 illustre ce concept de résilience et montre qu'il s'agit d'un processus en quatre stades, qui commence avant et finit après la perturbation. Le premier stade est celui de la planification ; il consiste à se préparer face aux perturbations en adoptant des stratégies visant à préserver le fonctionnement de base du système et à détecter les menaces auxquelles il est exposé. Le deuxième stade est celui de l'absorption ; il consiste, une fois la perturbation apparue, à mener des activités visant à limiter l'ampleur et la durée de ses incidences. Le troisième stade est celui du relèvement ; il consiste à rétablir le fonctionnement du système dans les meilleures conditions de rapidité, d'économie et d'efficacité. Le quatrième stade est celui de l'adaptation ; il consiste à tirer les leçons des phases d'absorption et de relèvement et à faire évoluer le système de façon à lui permettre de mieux faire face aux menaces futures (Linkov, Trump et Hynes, 2019^[6]).

Graphique 1.1. Les stades de la résilience



Source : Linkov, Trump et Hynes (2019^[6]), *Face aux menaces systémiques, des stratégies et des approches fondées sur la résilience*, [www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5_Resilience_strategies.pdf](http://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Resilience_strategies.pdf).

Dans le présent chapitre, le concept de résilience est appliqué aux administrations publiques. Dans l'idéal, les administrations publiques fonctionnent comme suit : elles acquièrent des intrants (employés, fonds mais aussi actifs et infrastructures et données et informations¹), puis les combinent et les transforment dans le cadre d'un ensemble de processus (action publique, budgétisation, réglementation, marchés publics, gestion des ressources humaines, gouvernement ouvert, administration numérique, etc.) afin de produire des biens et services publics destinés aux citoyens (en matière de santé, d'éducation, de sécurité, d'efficacité des marchés, etc.). Une administration résiliente est donc celle qui, face à un large éventail de perturbations influant sur la disponibilité de ses intrants ou sur le bon fonctionnement de ses processus, est capable, sans délai, de continuer d'assurer des services et des réalisations similaires au profit des citoyens, puis de se relever du choc et de s'adapter de façon à limiter autant que possible les effets de perturbations futures². La résilience tend à être une question de degré plutôt qu'à s'inscrire dans une réalité binaire. De plus, elle peut varier selon le type de choc dont il s'agit, ou d'une composante de la sphère publique à une autre.

Ce concept de résilience de l'administration rejoint les questions que les citoyens se posent naturellement au sujet des pouvoirs publics. Imaginons, par exemple, la survenue d'un choc tel qu'un tremblement de terre ou une récession. Pour évaluer la résilience de l'administration, un citoyen peut se poser les questions suivantes : dispose-t-elle des ressources humaines, des fonds, des actifs et des connaissances nécessaires pour limiter les souffrances de la population, juste après le choc ? Est-elle dotée de processus lui permettant de réagir rapidement ? Si certaines de ses fonctions et aptitudes ont été dégradées par le choc, peut-elle trouver d'autres moyens d'assurer sa mission ? Accompagne-t-elle le relèvement d'après-crise ? S'adapte-t-elle, en tirant des enseignements et en réagissant mieux face aux chocs et catastrophes suivants ?

Malheureusement, il est impossible de prédire tous les chocs futurs et de s'y préparer. Le monde englobe tout un éventail de systèmes (financiers, environnementaux, institutionnels, etc.) complexes, interconnectés et interdépendants. Les perturbations et les évolutions d'un système peuvent rapidement se propager aux autres, selon des modalités difficiles à prévoir, en raison de l'existence de tout un éventail de liens connus ou non. Dans certains cas, comme avec le COVID-19, par exemple, de petits changements initiaux peuvent rapidement produire des effets disproportionnés. Dans le pire des cas, ce mélange d'interconnexion et d'imprévisibilité peut conduire à des défaillances rapides, multiples et en cascade (Hynes et al., 2020^[7]). Dans ce monde complexe, interconnecté et risqué, les administrations publiques doivent veiller à être aussi résilientes que possible, afin de préserver le bien-être et la confiance de la population face aux crises futures. En dernière analyse, la résilience est donc clé pour soutenir les sociétés résilientes et la bonne santé des systèmes démocratiques.

Dans le présent chapitre, on examine comment les administrations publiques ont fait face à cette exceptionnelle mise à l'épreuve en conditions réelles que représente le COVID-19, afin d'en tirer des enseignements sur les moyens qui peuvent leur permettre de renforcer leur résilience. Il en ressort avant tout qu'il faut que les administrations publiques préservent leur aptitude à réagir aux crises avec rapidité et à l'échelle requise, mais sans mettre en péril la confiance ni la transparence. Dans la section 1.2, qui évoque la résilience des administrations publiques de la zone OCDE, on se fonde sur les données probantes et les éléments d'information qui commencent à apparaître au sujet de la façon dont elles ont absorbé le choc du COVID-19, qui constitue une véritable mise à l'épreuve en conditions réelles. Les administrations publiques de la zone OCDE ont puisé dans leurs réserves en termes de ressources financières et humaines et en termes de compétences et d'infrastructures pour monter en puissance dans des secteurs clés tels que la santé et la protection sociale. En outre, elles ont innové avec rapidité et adapté leurs processus en matière d'action publique, de marchés publics, de réglementation et de communication afin de faire face aux exigences liées à la crise. Toutefois, elles n'étaient qu'imparfaitement préparées. Dans certains cas, il a été nécessaire d'innover faute de planification suffisante en amont, ou parce que les systèmes en place n'étaient pas optimaux. De plus, les données disponibles semblent montrer que les exigences habituelles en matière de transparence, de consultation, de surveillance et/ou de contrôle ont été partiellement suspendues afin de gagner en rapidité pour de nombreux aspects de la réaction face au COVID-19.

À partir de ces éléments probants, on présente à la Section 1.3 un programme reposant sur deux piliers pour renforcer la résilience des administrations publiques à l'heure où les pays se relèvent de la crise du COVID-19 et préparent l'avenir. Le premier pilier consiste en des réformes internes des systèmes d'administration visant à améliorer l'aptitude des administrations publiques à atténuer les menaces futures et à réagir, en cas de crise, à l'échelle requise et avec la rapidité nécessaire. Les réformes proposées à cet égard visent, pour l'essentiel, à optimiser l'utilisation des plans de relèvement, à doter les administrations de réserves de capacités, à favoriser l'innovation anticipative et les compétences en matière de résolution de problèmes et à assurer l'intégrité et la surveillance. Le second pilier du programme consiste en des réformes tournées vers l'extérieur et ayant pour objet de renforcer la transparence des administrations publiques et la confiance qu'elles inspirent, ainsi que

de mieux favoriser le bon fonctionnement des systèmes démocratiques. Les réformes proposées à cet égard visent, pour l'essentiel, à améliorer la représentation et l'agrégation des intérêts, à assurer l'équité et l'inclusion dans le cadre de l'action publique et à lutter contre la mésinformation et la désinformation. Ce chapitre est axé sur l'administration centrale, c'est-à-dire les ministères et les entités dotés de rôles et de responsabilités d'ampleur nationale. Il ne traite ni des parlements et autres organes électifs, ni des administrations locales, ni de l'autorité judiciaire.

Comment les administrations publiques ont absorbé la crise du COVID-19

La crise du COVID-19 a constitué une mise à l'épreuve dans des conditions extrêmes de la résilience de l'administration. Elle fournit donc des éclairages exceptionnellement directs sur la résilience de divers aspects de l'action publique. En particulier, s'il est difficile de déterminer à quel stade précis du continuum « planification-absorption-relèvement-adaptation » nous en sommes, il est probable que les pires incidences du stade de l'absorption soient en train de s'estomper dans de nombreux pays, à mesure que la vaccination progresse. Dans la présente section, on examine donc les premiers éléments probants disponibles quant aux aspects de la résilience des administrations publiques liés à l'« atténuation » et à l'« absorption » des chocs. En d'autres termes, on étudie dans quelle mesure, face à la perturbation provoquée par le COVID-19, les administrations ont démontré leur aptitude à gérer leurs intrants et à modifier leurs processus de façon à limiter au maximum l'ampleur du choc et sa durée.

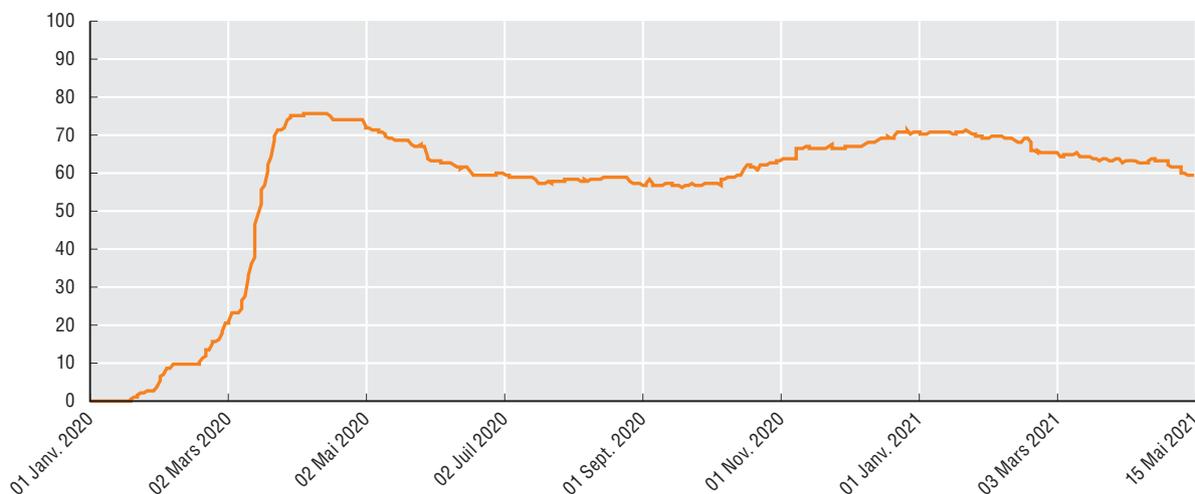
En 2020, les pays de l'OCDE ont mené une action inédite pour aider leurs citoyens et leurs économies à absorber les effets en cascade de la crise du COVID-19. Au début de celle-ci, de premiers travaux de modélisation avaient suggéré qu'en l'absence de mesures visant à la ralentir, la propagation du virus serait telle que les capacités sanitaires seraient vite dépassées (Ferguson, 2020^[8]) (Rice et al., 2020^[9]). Entre février et avril 2020, les pays ont donc rapidement instauré des « confinements » (graphique 1.2). Ceux-ci ont entraîné, pour les libertés civiles, des restrictions inédites par temps de paix. Ils ont aussi provoqué des perturbations jusqu'alors impensables pour la vie économique, avec, par exemple, l'interdiction des rassemblements publics, la fermeture des établissements d'enseignement et des lieux de travail et une large assignation à domicile. En mars et avril 2020, presque tous les pays de l'OCDE ont mis en place des mesures d'aide au revenu pour les travailleurs dont les lieux de travail avaient été fermés, ainsi que de vastes plans d'aide aux entreprises. Dans un second temps, les autorités ont également pris de nouvelles mesures spécifiques en matière de santé publique. En juin 2020, la plupart des pays de l'OCDE s'étaient dotés de système de traçage des contacts (graphique 1.3). Aux deuxième et troisième trimestres 2020, les « confinements » ont été quelque peu allégés. Toutefois, dans de nombreux pays de l'OCDE, les restrictions ont de nouveau été durcies en fin d'année, en raison d'une hausse des contaminations. Dès la mi-mai 2021, les mesures de « confinement » n'étaient que légèrement moins intenses qu'aux premiers mois de la crise, et se desseraient lentement. Les gouvernements des pays membres de l'OCDE continuaient d'assurer un important soutien à l'économie.

Mener cette action a représenté un défi considérable pour les autorités. Elles ont dû trancher rapidement, puis mettre immédiatement en œuvre des politiques et des programmes vastes, complexes et inédits, tout en maintenant, dans la mesure du possible,

des dispositifs de contrôle, de transparence et de redevabilité. De surcroît, elles ont dû mener cette action dans un contexte de forte perturbation de leurs intrants et processus normaux. Le signe le plus visible de cette perturbation a été la fermeture de certains locaux de l'administration et la nécessité de reconfigurer la plupart de ses activités afin de permettre leur réalisation à distance.

Graphique 1.2. **Niveau moyen de rigueur des mesures de « confinement » dans les pays de l'OCDE**

De 1 janvier 2020 à 15 mai 2021, sur une échelle de 0 à 100



Note : ce graphique présente le niveau moyen pour les pays de l'OCDE, pondéré en fonction de la population, de l'indice de rigueur des réponses des autorités face au COVID-19. Les données sont tirées de l'outil Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>). Celui-ci rassemble les informations publiquement accessibles sur les réponses des autorités (fermeture des établissements d'enseignement, fermeture des lieux de travail, annulation des réunions publiques, limitation des rassemblements, fermeture des moyens de transport, limitation des déplacements) et les classe selon une échelle ordinaire. L'indice de rigueur des réponses des autorités face au COVID-19 correspond à la simple addition du résultat des indicateurs concernés, sur une échelle ordinaire ramenée sur une échelle graduée de 0 à 100. Cet indicateur ne répond qu'à des fins de comparaison et ne doit pas être interprété comme une notation du caractère adapté ou efficace de la réponse d'un pays.

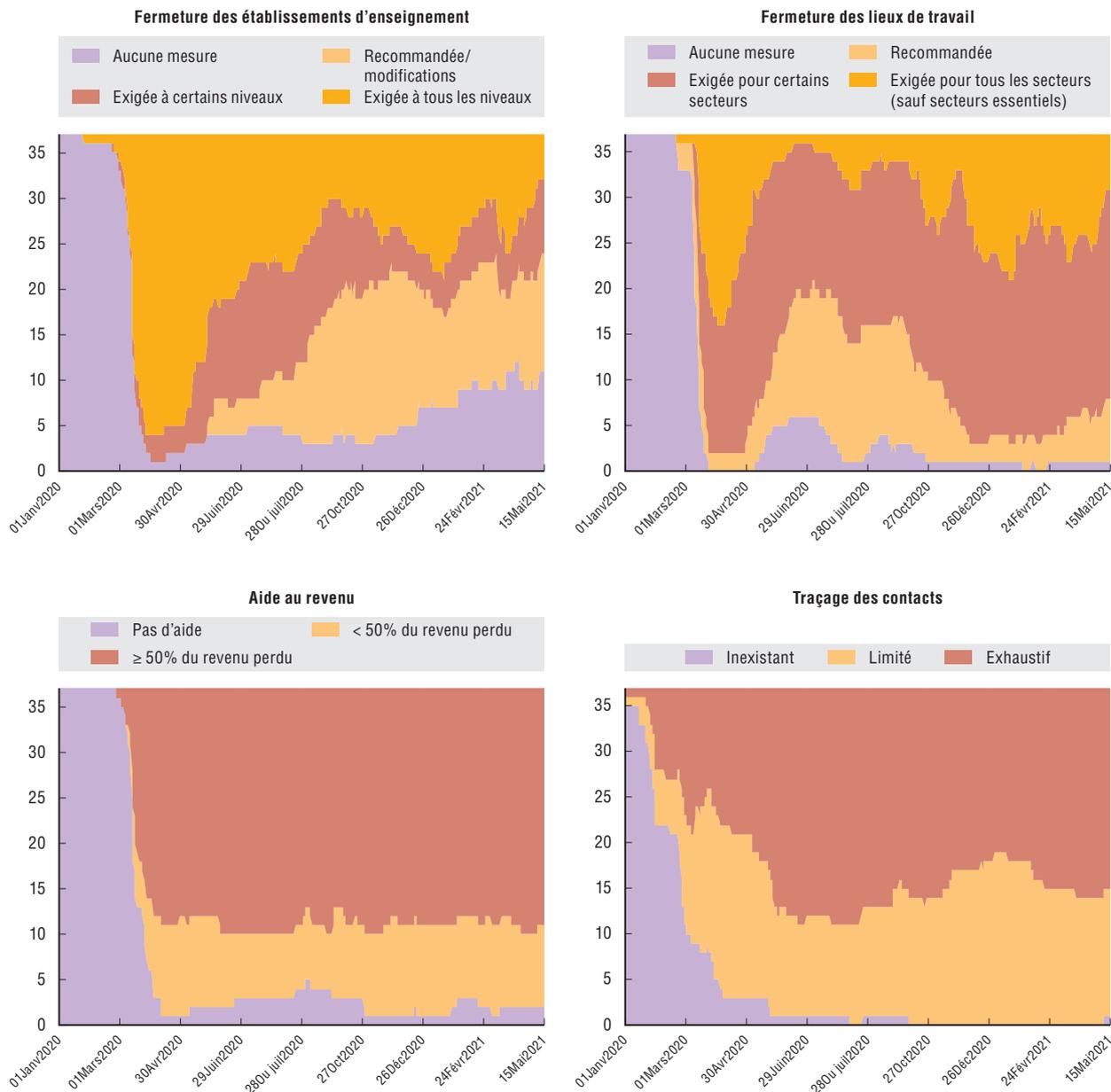
Source : calculs de l'OCDE à partir de Hale et al. (2020^[10]), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker#data>, et Banque mondiale (2020^[11]), Indicateurs du développement dans le monde, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262125>

Cette section a pour objet d'examiner dans quelle mesure les systèmes publics ont su absorber les incidences du COVID-19. À la lumière des premiers éléments probants, données et observations disponibles quant au déploiement des mesures adoptées face au COVID-19, elle propose des constatations initiales sur les aspects reflétant une résilience ou, à l'inverse, une vulnérabilité. Les incidences du COVID-19 n'ont pas été les mêmes selon les pays, et les administrations publiques de tous les pays ont adopté des approches qui leurs sont propres. L'analyse et les constatations qui suivent ne valent pas pour tous les exécutifs, et les zones de résilience et de vulnérabilité varient elles aussi d'un pays à l'autre. Toutefois, la comparaison des mesures adoptées par les autorités face au COVID-19 fait clairement apparaître de grandes tendances, et des expériences communes. En particulier, on peut dresser deux constats généraux quant à la démarche suivie par les autorités pour absorber le choc de la pandémie.

Graphique 1.3. **Prévalence des principales mesures adoptées face à la crise du COVID-19 chez les pays de l'OCDE**

Nombre de pays de l'OCDE ayant adopté chacune des mesures (1 janvier 2020-15 mai 2021)



Note : illustration créée par l'OCDE à partir des données de l'outil Oxford COVID-19 Government Response Tracker (<https://covidtracker.bsg.ox.ac.uk/>). Les variables de cette série de données utilisées pour ce tableau sont les suivantes : C1 (fermeture des établissements d'enseignement), C2 (fermeture des lieux de travail), E1 (aide au revenu) et H3 (traçage des contacts). Chacune d'entre elles est une variable catégorielle simple. Chacun des graphiques illustre, pour l'une de ces variables, l'évolution du nombre de pays de l'OCDE ayant adopté les différentes catégories de mesures évoquées.

Source : calculs réalisés par l'OCDE à partir de Hale et al. (2020_[10]), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker#data>.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934262144>

Premier constat : les autorités ont mis l'accent sur un déploiement rapide et massif de mesures face au COVID-19, souvent au détriment d'une prise en compte suffisante des risques pour la transparence et la confiance. Cela s'explique, en grande partie, par un manque de préparation. Les autorités ont mobilisé leurs marges de manœuvre et puisé

dans leurs réserves de capacités pour fournir les intrants bruts de l'action menée face au COVID-19 (infrastructures, main d'œuvre, fonds publics, etc.). Ensuite, les processus de l'action publique ont permis de tirer de ces intrants les produits dont les citoyens avaient besoin, souvent avec la rapidité et à l'échelle requises. Dans chacun des processus qui sont examinés ci-dessous, on constate que les administrations publiques ont su innover et adapter avec célérité leurs processus afin de faire face au COVID-19. On note toutefois également plusieurs cas de figure où, pour pouvoir mener une action rapide et à grande échelle, les administrations publiques ont assoupli les règles de consultation, de transparence, de surveillance ou de contrôle habituellement applicables à leurs processus. Ce phénomène apparaît, à des degrés différents, au niveau de l'action publique, de la réglementation, des finances publiques et des marchés publics. Un certain allègement des exigences habituelles est, certes, inévitable dans les situations d'urgence. Toutefois, il est difficile de déterminer avec certitude si, en l'occurrence, ces assouplissements ont été limités en termes de durée et d'ampleur, préparés à l'avance, si les administrations publiques ont un plan clair de retour à la normale et/ou s'ils appliquent des mesures de contrôle *ex post* telles que des évaluations. Cela augmente les risques d'atténuer l'efficacité de l'action menée par les gouvernements, soit parce qu'elle aura été mal conçue, soit parce qu'elle aura fait l'objet d'une captation par des intérêts particuliers, soit encore parce que la corruption aura fait son œuvre. Il en découle des risques pour la confiance de la population à l'égard des pouvoirs publics.

Fondamentalement, l'ampleur des innovations et des évolutions qui ont été nécessaires face à la crise du COVID-19 reflète, pour partie, une préparation imparfaite. Les crises ne sont pas prévisibles à 100 %, et l'aptitude à innover et à y faire face lorsqu'elles surviennent est un volet essentiel de la résilience de l'administration. Certains aspects de l'action menée face au COVID-19 montrent la souplesse, l'agilité et le savoir-faire dont les acteurs publics ont su faire preuve face à une crise qui n'aurait pas pu être parfaitement prédite. Toutefois, certaines des innovations lancées face au COVID-19 auraient pu être entreprises en amont. Comme le montrent les exemples qui suivent, plusieurs des difficultés qui ont entravé l'action menée face au COVID-19, telles que, par exemple, le manque d'intégration des systèmes numériques ou d'informations sur les marchés publics, étaient visibles dès avant la crise dans de nombreux pays. Dans plusieurs cas, les administrations publiques ont d'ailleurs décidé de pérenniser les innovations adoptées sous la contrainte du COVID-19, ce qui prouve leur intérêt. De plus, les éléments probants qui suivent laissent penser que de nombreuses administrations n'avaient pas réfléchi aux dispositifs de consultation, de transparence, de surveillance et/ou de contrôle à mettre en place face à une situation d'urgence. Elles ont donc dû adopter des changements immédiats et parfois improvisés, ce qui a entraîné des risques sur les plans de l'intégrité, de la transparence et de la confiance. Les données d'observation semblent indiquer que là où, avant le COVID-19, l'innovation et la préparation en étaient aux stades les plus avancés (en matière de communication publique et d'infrastructures de télétravail, par exemple), le choc a produit moins de perturbations.

Deuxième constat : la technologie numérique a joué un rôle crucial à l'appui de la résilience face au COVID-19, pour un large éventail d'intrants et de processus de la sphère publique. Grâce aux outils numériques, les échanges d'information entre les agents publics ainsi qu'entre l'administration et les citoyens n'ont plus besoin d'intervenir en un lieu physique précis. Dans le contexte du COVID-19, ces outils limitent la nécessité de se déplacer pour accomplir des démarches administratives, ce qui contribue à contenir la propagation du virus. La section qui suit évoque de façon répétée le remplacement d'infrastructures physiques par des infrastructures numériques dans le cadre des processus publics. Plus généralement, la

technologie numérique renforce la résilience en accroissant la rapidité et l'ampleur des flux d'information, ce qui permet aux administrations publiques d'informer leurs processus par des données plus nombreuses. La section qui suit présente de multiples exemples d'utilisations du numérique par les administrations publiques visant à apporter ces intrants à un large éventail de processus et d'interventions. Les premières données disponibles semblent indiquer que les administrations publiques qui, avant la crise, étaient équipées de meilleurs systèmes numériques ont souvent mieux réussi à absorber le choc du COVID-19.

Niveau de préparation face à la crise

La gestion de crise constitue une compétence essentielle des administrations publiques. La quasi-totalité des pays de l'OCDE ont connu, au cours des vingt dernières années, au moins une ou plusieurs crises majeures auxquelles ils étaient insuffisamment préparés (OCDE, 2018^[12]). Plusieurs de ces crises faisaient suite à la concrétisation de risques qui n'avaient pas été anticipés (comme pour l'apparition, en 2010, d'un nuage de fumée sur l'Atlantique Nord), ou de risques dont l'ampleur ou la complexité étaient inattendues (comme pour le Grand séisme du Japon oriental de 2011). À l'instar de la crise du COVID-19, ces événements ont conduit les pouvoirs publics à suspendre le fonctionnement de réseaux d'infrastructures essentielles, perturbant l'activité économique et affectant des pans entiers de la population. L'OCDE a formulé des recommandations officielles sur la nécessaire adaptation des dispositifs institutionnels de gestion de crise (OCDE, 2014^[13]).

Au début de la crise du COVID-19, rares étaient les pays de l'OCDE à disposer d'une capacité structurée de recueil de conseils scientifiques sur les adaptations à opérer face aux crises inédites et complexes. De plus, des questions se posent quant à la transparence de certains des systèmes mis en place après le déclenchement de cette crise. En 2018, seule la moitié des pays de l'OCDE étaient dotés d'un service officiel ou d'une institution ayant pour mission spécifique de répertorier les crises inédites, imprévues ou complexes (OCDE, 2018^[12]). Parmi les pays pour lesquels on disposait de données, la plupart étaient dépourvus, à l'échelon national, de dispositifs institutionnels clairement présentés comme ayant un rôle à jouer dans la coordination des conseils scientifiques au cours des crises. Seuls quelques rares pays étaient dotés de dispositifs permanents de conseil scientifique, c'est-à-dire d'organes chargés de formuler et de coordonner les avis scientifiques face à des crises inédites et imprévues. On peut citer l'exemple du Royaume-Uni, dont le *Scientific Advisory Group for Emergencies* (SAGE) a pour mission d'assurer sans délai et de façon coordonnée la fourniture de conseils scientifiques aux décideurs publics. L'identité des participants aux réunions du SAGE dépend de la nature de l'urgence et du thème abordé. Ces participants appartiennent au secteur public, au monde universitaire et au secteur privé (Gouvernement du Royaume-Uni, 2021^[14]). Un autre problème s'est posé : tout particulièrement dans le domaine des pandémies, les données et informations scientifiques nécessaires à l'adoption rapide de décisions sont souvent éparpillées entre divers organismes publics et institutions de recherche. Par conséquent, les décideurs ont été placés face à une concurrence entre sources d'information différentes, alors même que les protocoles et cadres existants n'étaient pas toujours facilement appliqués par l'ensemble de ces sources (OCDE, 2018^[15]).

Or, pour leur permettre d'être efficaces et de bénéficier de la confiance de la population, il est important d'assurer la transparence et l'intégrité au sein des conseils consultatifs spéciaux tels que les conseils scientifiques (OCDE, 2014^[16]). Après la pandémie de grippe A (H1N1), des débats scientifiques et publics ont donné lieu à des accusations de biais commercial, et à l'hypothèse selon laquelle les autorités et les institutions publiques auraient été les cibles

d'informations trompeuses les conduisant à accumuler des stocks d'un médicament doté d'une efficacité limitée. L'élaboration du plan de lutte contre l'épidémie par le groupe d'experts danois qui en était chargé a été examinée. Il ressort de cette analyse que ce groupe a fait l'objet d'activités de lobbying par l'industrie pharmaceutique, à la fois directement et par des moyens plus subtils (Vilhelmsson et Mulinari, 2017_[17]). Des travaux récents de recherche ont montré qu'après des annonces de pénurie au Royaume-Uni, en Espagne, aux Pays-Bas et en Pologne, l'Union européenne a acheté et stocké une quantité importante de traitements antiviraux, malgré un manque d'éléments probants sur leur efficacité (Hordijk et Patnaik, 2020_[18]).

De nombreux pays ont créé des dispositifs *ad hoc* de recueil de conseils scientifiques au fil de la crise du COVID-19. L'une des grandes difficultés a consisté à assurer une bonne gouvernance des éléments probants, de façon à garantir aux décideurs publics et à la population la formulation de conseils scientifiques clairs, neutres et crédibles. Les éléments dont on dispose montrent que les pays ne sont qu'une minorité à s'être dotés de processus formels (des examens par les pairs, par exemple) pour veiller à ce que les conseils scientifiques soient de qualité, fassent autorité et soient légitimes. De nombreux pays ont contrôlé la nature et le volume des éléments d'information rendus publics, et des interrogations légitimes sont apparues quant à la gouvernance des conseils scientifiques qui éclairaient les décisions, et quant à la transparence de ce système de prise de décisions. Ainsi, les membres de ces instances scientifiques étaient rarement tenus de divulguer l'existence de conflits d'intérêts potentiels (OCDE, 2021_[19]). Il est probable que les problèmes liés à la gouvernance des conseils scientifiques découlent, au moins pour partie, d'un niveau de préparation insuffisant face aux crises.

Les pays qui avaient tiré les leçons de crises antérieures du même ordre et qui se sont appuyés sur des partenariats ont souvent été plus résilients face au COVID-19. Dans sa Recommandation sur la gouvernance des risques majeurs (OCDE, 2014_[13]), le Conseil de l'OCDE recommande aux pays de se doter des capacités institutionnelles requises pour tirer des enseignements des crises antérieures, de mener à bien des réformes visant à pallier les défaillances constatées et de mettre à l'épreuve ces capacités pour garantir leur bon fonctionnement quand elles s'avéreront nécessaires. L'action menée par la Corée face au COVID-19 illustre l'intérêt de ces capacités institutionnelles. Après l'épidémie de coronavirus du syndrome respiratoire du Moyen-Orient (MERS-CoV) qui a frappé la Corée en 2015, les autorités ont adopté 48 réformes pour mieux préparer le système de santé publique face aux urgences. Elles ont notamment produit des directives prévoyant des installations de dépistage, des activités massives de test et de traçage des contacts et l'accompagnement des personnes placées en quarantaine, afin de favoriser le respect des règles (Kim et al., 2021_[20]). Ces dispositifs ont contribué à une maîtrise rapide de la propagation du COVID-19, et la Corée a pu reprendre ses activités économiques et sociales plus tôt que de nombreux autres pays de l'OCDE.

Les pays qui ont pu faire appel au volontariat ont constaté qu'il s'agissait d'une source importante de renforts humains face à la crise. Face aux crises complexes et de grande ampleur, les effectifs publics ne suffisent pas toujours. Il est, dès lors, crucial de nouer des partenariats placés sous le signe de la confiance avec les entreprises, les organisations de la société civile et les associations dotées de capacités opérationnelles leur permettant de contribuer à la gestion de la crise (OCDE, 2015_[21]). Au cours de la pandémie de COVID-19, de nombreux pays de l'OCDE ont fait appel au bénévolat dans le cadre d'initiatives visant à mobiliser rapidement des renforts. Les bénévoles ont souvent été affectés à des missions visant à renforcer la résilience locale, qu'il s'agisse de travailler dans des centres de

vaccination ou de livrer des produits alimentaires ou des médicaments à des personnes contraintes de s'isoler. Ainsi, Israël a associé plus de 10 000 bénévoles au prélèvement d'échantillons et au fonctionnement de centres d'appel (Kim, 2021^[22]). Les bénévoles ont aussi assuré un soutien logistique important dans le cadre de la campagne israélienne de vaccination, qui a été, de loin, la plus rapide du monde en termes de pourcentage de la population à avoir reçu une première dose de vaccin.

Information, coordination et action publique

Les centres de gouvernement ont été contraints, en 2020, de faire rapidement évoluer les processus existants en matière de prise de décisions et de coordination de l'action de l'exécutif. En effet, les structures existantes n'étaient pas toujours adaptées, face au caractère pluridimensionnel des incidences de la crise du COVID-19. Selon l'OCDE, le centre de gouvernement est défini comme l'organe (ou groupe d'organes) qui apporte directement un soutien et des conseils au chef du gouvernement et au Conseil des ministres. Tout au long de la crise, les centres de gouvernement ont joué un rôle important sur le plan de la planification stratégique, de la coordination de l'action de l'exécutif et de l'association des parties prenantes à l'action publique. La crise du COVID-19 a provoqué un besoin inédit de données et d'éléments d'information récents, et elle a entraîné, pour les acteurs publics, de nouvelles difficultés de coordination. Elle a contraint les centres de gouvernement à consulter et à analyser de vastes quantités de données et d'éléments d'information complexes pour éclairer l'action publique et hiérarchiser les priorités d'action (voir le Chapitre 4 et (OCDE, 2020^[23])). Les conséquences en cascade de la crise ont contraint à faire évoluer en permanence les politiques publiques, à mesure de l'apparition de nouveaux éléments d'information sur ses effets sanitaires, économiques et sociaux.

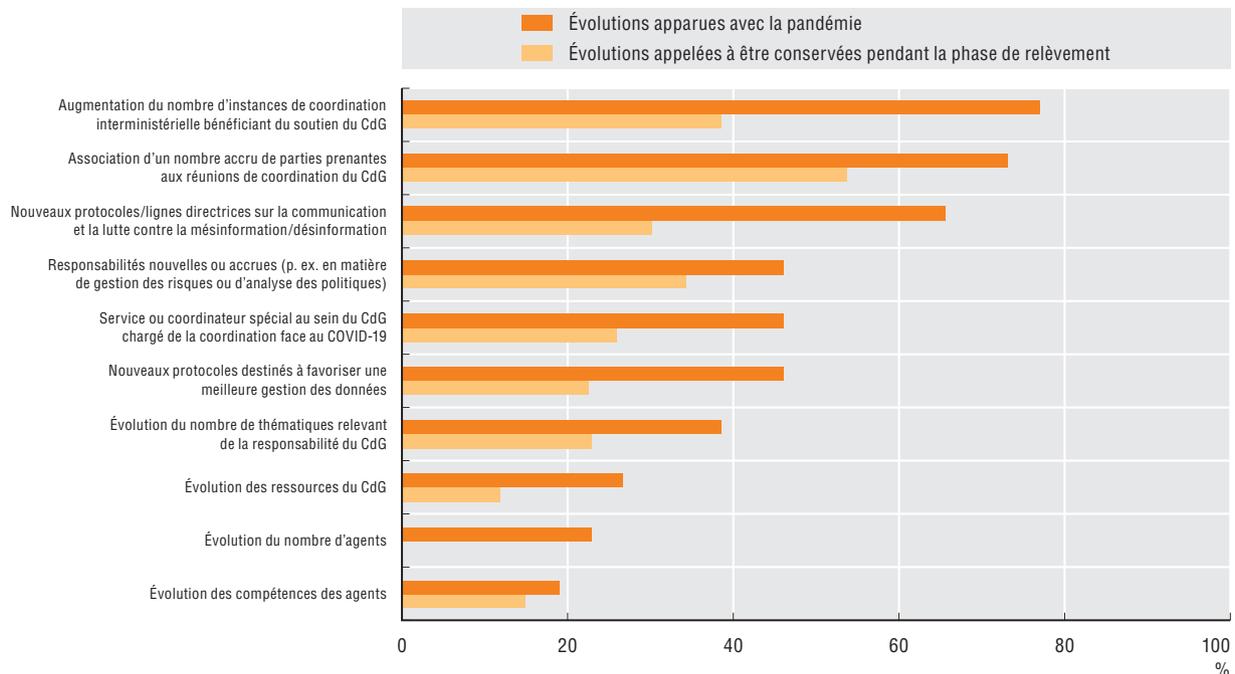
Au départ, les centres de gouvernement ont dû, pour réussir à coordonner les réponses apportées à l'échelle de l'ensemble de l'exécutif, surmonter tout un éventail d'obstacles. Les difficultés les plus courantes tenaient au manque de textes législatifs et réglementaires offrant à l'exécutif la souplesse suffisante pour agir face à la crise, et au manque de structures appropriées pour coordonner les mesures adoptées à l'échelle de l'exécutif. Dans de nombreux pays, on a également constaté des lacunes et/ou des doublons au niveau des champs de compétence des différentes institutions chargées de déployer l'action d'urgence ; des télescopages de priorités entre différentes institutions ; ou encore l'absence de protocoles et de structures permettant de recueillir et de passer en revue les avis d'experts/de scientifiques (OCDE, 2021^[19]).

Pour améliorer les processus de décision et la coordination, la plupart des pays de l'OCDE ont adapté les capacités et/ou les responsabilités de leur centre de gouvernement (graphique 1.4). Dans les 26 pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, 77 % des centres de gouvernement ont assuré un soutien à un plus grand nombre d'instances de coordination interministérielle, et 73 % ont associé davantage de parties prenantes aux réunions de coordination. Ils ont été 46 % à acquérir des responsabilités supplémentaires ou à se doter d'un nouveau service ou coordinateur chargé du COVID-19. Toutefois, dans la plupart des cas, ces responsabilités accrues ne se sont pas accompagnées de ressources supplémentaires. Seuls 27 % des centres de gouvernement ont vu évoluer leurs ressources financières, et seuls 23 % ont vu évoluer leurs effectifs. Par conséquent, la pression a été importante, les centres de gouvernement devant gérer davantage de priorités à ressources constantes.

Pendant la crise, les exécutifs ont évolué et innové sur le plan de leurs dispositifs de coordination, comme le montrent les exemples présentés à l'encadré 1.1. De manière

générale, les exécutifs nationaux se sont dotés d'approches complémentaires à leurs procédures traditionnelles de gestion des situations d'urgence, sous la conduite ou avec le soutien du centre de gouvernement. Près de la moitié des exécutifs nationaux ont déployé de nouveaux dispositifs institutionnels face à la pandémie, que ce soit avec la création d'un service spécialisé ou avec la désignation d'un coordonnateur. En outre, on constate que certains ministères ont cessé de travailler en silos et se sont mis à collaborer afin de prendre des décisions plus efficaces et plus rapides (OCDE, 2020^[23]).

Graphique 1.4. **Évolutions des centres de gouvernement pendant le COVID-19, et planification du relèvement**



Note : présentation créée pour l'édition 2021 du *Panorama des administrations publiques* à partir de (OCDE, 2021^[19]). Les données émanent de 26 pays membres de l'OCDE : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, la Corée, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Suède et la Turquie.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262163>

Si on ne dispose pas encore de données objectives sur l'efficacité de ces évolutions, de nombreux pays ont l'intention de conserver, lors de la phase de planification du relèvement d'après-crise, les modifications qu'ils ont apportées au fonctionnement de leur centre de gouvernement (graphique 1.4). Il est probable que les difficultés de coordination persistent, au vu de la complexité que revêtira la mise en œuvre des plans de relèvement. Dans les pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, la plupart des exécutifs s'attendent à continuer d'ouvrir les réunions convoquées par le centre de gouvernement à un nombre plus élevé de parties prenantes. Dans de nombreux pays, le renforcement de la coordination entre les ministères et entre les différents acteurs de l'exécutif, ainsi que l'élargissement ou l'accroissement des responsabilités du centre de gouvernement, devraient se confirmer. Dans une optique de résilience et de maîtrise des risques complexes, les exécutifs auraient intérêt à s'interroger sur l'ampleur des innovations qui se sont révélées nécessaires, et sur les moyens à mettre en œuvre pour améliorer la résilience grâce à des structures d'action publique plus rapides, laissant plus de place à la coordination et comportant moins de barrières institutionnelles. On trouvera au chapitre 4 plus de détails au sujet des centres de gouvernement.

Encadré 1.1. **Des mécanismes novateurs de coordination au sein de l'exécutif face à la crise du COVID-19**

Australie : un Cabinet national a été institué en tant que principal outil d'interaction entre les dirigeants des états et territoires australiens et l'exécutif national. L'accélération du rythme des réunions et l'existence d'objectifs communs ont fait du Cabinet national une instance plus agile et coopérative, avec, à la clé, une coordination plus efficace de l'action menée. La mission du Cabinet national a désormais évolué : elle ne consiste plus à gérer la pandémie, mais à planifier le relèvement.

Colombie : à un stade précoce de la pandémie, l'Unité d'exécution a été chargée de gérer les activités de l'exécutif. Son activité a été axée sur la création de procédures et de plans de travail pour le Coordonnateur de la lutte anti-COVID, et sur le suivi et la mise en œuvre des objectifs de moyen terme. Pendant la phase du relèvement, le centre de gouvernement conservera de nouvelles responsabilités en matière de gestion des risques et d'analyse de l'action publique.

France : il a été décidé de fusionner les cellules de crise existantes pour s'adapter aux circonstances nouvelles créées par la sortie du confinement. Les services du Premier ministre ont annoncé la création d'un Centre interministériel de crise. Le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Santé ont été pleinement intégrés à cette organisation, et les divers réseaux territoriaux y ont été systématiquement associés.

Lettonie : un nouveau Groupe stratégique de relèvement post-crise du COVID-19 a été créé. Piloté par le Premier ministre, il réunit, entre autres, l'Association des administrations locales et régionales, l'Académie des sciences, la Confédération des employeurs, la Chambre de commerce et d'industrie et la Confédération syndicale, et le Parlement est également associé à ses travaux.

Source : OCDE (2020^[23]), *Accroître la résilience face à la pandémie de COVID-19 : le rôle des centres de gouvernement*, <https://doi.org/10.1787/7c177686-fr> ; OCDE (2021^[19]), *Building a Resilient Response: the role of Centre of Government in the management of the COVID-19 crisis and future recovery efforts*.

La pandémie de COVID-19 a souvent limité les possibilités d'associer activement les acteurs externes à l'action publique, au risque de peser sur la qualité de la conception des politiques publiques et sur la confiance des citoyens. Bien que 73 % des centres de gouvernement ont accru le nombre de parties prenantes associées aux réunions de coordination. On ignore dans quelle mesure d'autres acteurs que des experts scientifiques ont été associés à ces réunions. Dans 77 % des cas, les centres de gouvernement ont recouru à des dispositifs de consultation pour associer les parties prenantes à la conception des stratégies adoptées face au COVID-19, mais, pour ce qui est d'une association active des parties prenantes à cette conception, la proportion tombe à 35 % (OCDE, 2021^[19]). L'OCDE a répertorié un certain nombre d'initiatives lancées par les exécutifs pour publier des données sur la crise du COVID-19 et les réponses qui y ont été apportées. Parmi ces initiatives, 77 % visent avant tout à informer sur la situation en cours. Il y a peu de preuves que les initiatives d'ouverture des données publiques aient conduit à des actions concrètes au-delà des efforts de communication publique pendant la pandémie de COVID-19 (OCDE, 2021^[24]). Le caractère relativement limité des consultations externes pendant la crise du COVID-19 s'explique peut-être par le fait que l'accent a été mis sur la rapidité plutôt que sur la transparence ou la surveillance. Face à une crise aussi évolutive, il était

légitime et important que les pouvoirs publics cherchent à prendre des décisions rapides. Néanmoins, des déséquilibres au niveau de l'association des citoyens peuvent peser à la fois sur la qualité de l'action publique et sur la confiance de la population et, dès lors, affecter la résilience à long terme.

Grâce à son outil de suivi des réponses innovantes face au COVID-19 (OCDE, 2020^[25]), l'OCDE a recensé de nombreuses preuves de l'intérêt et de l'efficacité des consultations publiques pour obtenir des conseils d'experts et concevoir des solutions rapidement, même en situation de crise. La technologie numérique a souvent été au cœur du processus. Un certain nombre de pays ont organisé des « hackatons » (marathons de programmation) aux premiers stades de la crise, avec parfois des résultats rapides. La Lettonie a ainsi fait émerger des méthodes permettant de produire rapidement et en quantité suffisante des visières afin d'approvisionner ses hôpitaux (OCDE, 2020^[26]). En Estonie, ces consultations ont contribué à la mise en place d'une solution numérique de suivi des stocks et de la demande d'équipements de protection individuelle (OCDE, 2020^[27]). En Colombie, la ville de Bogota a collaboré avec des scientifiques et des experts des transports et de la santé publique pour concevoir des solutions de transport aux premiers stades de la crise (OCDE, à paraître^[28]).

Dans certains cas, des insuffisances au niveau de l'aptitude des administrations publiques à gérer et à faire circuler les données ont entravé leurs réponses au COVID-19. Cette crise montre à quel point les données et l'information constituent des intrants cruciaux en vue d'une action publique efficace. Toutes les administrations publiques ne font pas preuve de la même efficacité pour mettre les outils numériques au service de l'analyse, de la prise de décision et de l'exécution de leur mission. En 2020, une étude transnationale de l'OCDE sur les pratiques d'administration numérique a conclu à l'insuffisance des progrès réalisés sur le chemin d'une approche globale visant spécifiquement à traiter les données comme un actif stratégique (OCDE, 2020^[29]). Un peu plus de la moitié des pays s'étaient dotés d'une entité publique chargée de piloter ou de coordonner les politiques en matière de données. En revanche, un tiers des pays seulement avaient créé à cette fin des postes spécifiques (de directeur national des données, par exemple), et comme indiqué dans le chapitre 9, la plupart des pays n'avait pas de répertoire unique exhaustif de données pour l'administration centrale. Environ un cinquième des pays continuaient à s'appuyer sur des accords *ad hoc* de partage des données entre entités publiques.

On ne dispose pas d'éléments probants exhaustifs sur l'effet qu'un partage insuffisant des données a produit sur l'aptitude des administrations publiques à absorber le choc du COVID-19. Cela étant, 46 % des centres de gouvernement se sont dotés de nouveaux protocoles visant à améliorer ce partage face au COVID-19. Certains exemples montrent que des difficultés sur le plan de la génération des données, de leur accessibilité et de leur partage entre administrations ont pesé sur les services assurés aux citoyens. Par exemple, les pays dotés de registres de données basiques et d'autres sources de données publiques (ex. : systèmes de retraite, dossiers médicaux) ont été en mesure d'organiser plus rapidement et de façon plus coordonnée la prestation des services de santé et la prise des rendez-vous de vaccination. Dans les pays dépourvus de tels systèmes, ce sont les numéros d'identification figurant dans les registres d'état civil qui ont servi d'identifiants pour les rendez-vous de vaccination (OCDE, à paraître^[28]). Ce constat montre à quel point il est nécessaire de créer des cadres cohérents de gouvernance des données pour garantir un accès aux données sécurisé et rationalisé.

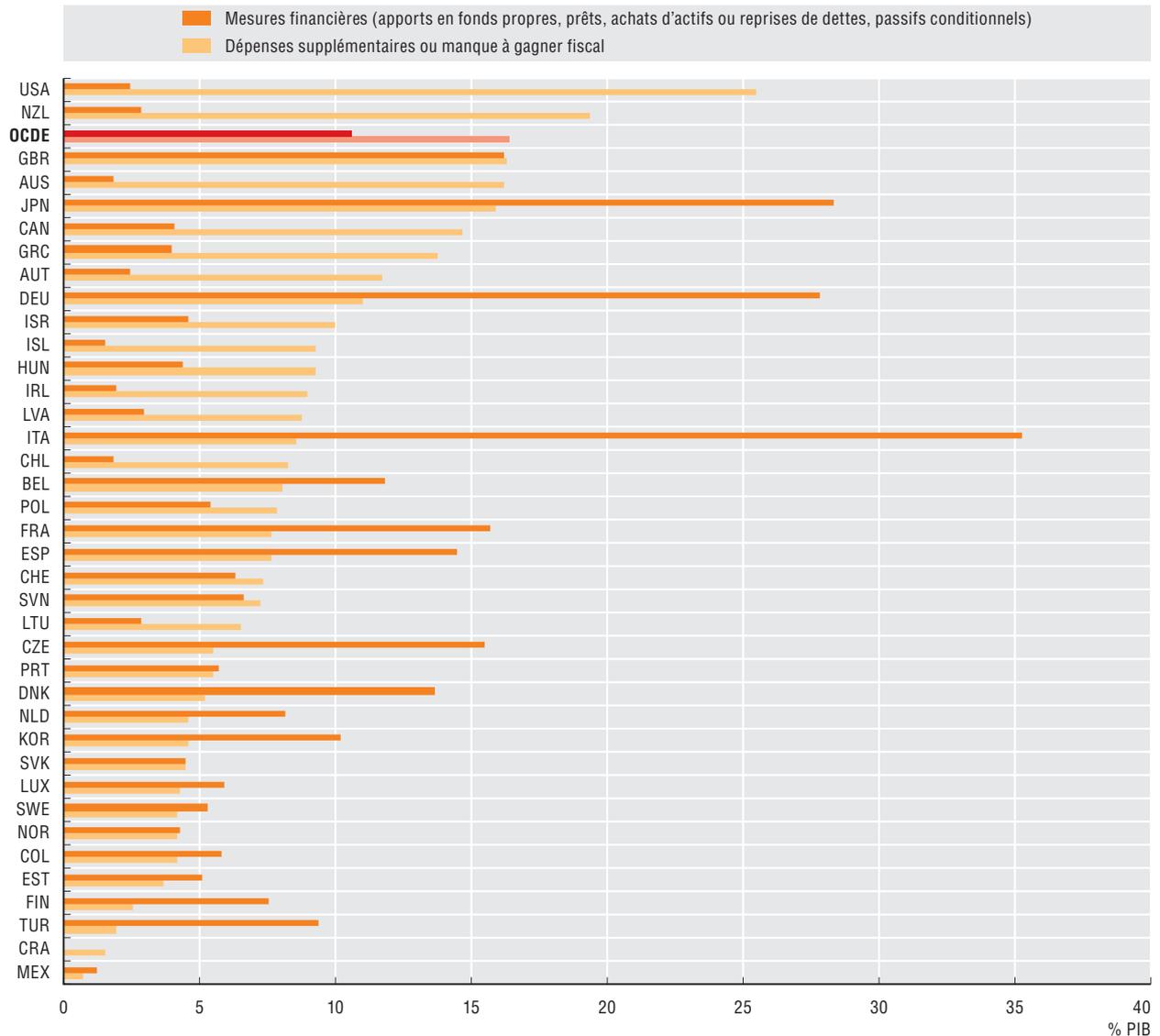
Gestion publique et budgétisation

Les exécutifs de la zone OCDE ont exploité leur marge de manœuvre budgétaire et mobilisé des intrants financiers massifs pour atténuer les conséquences sanitaires et économiques de la crise. Leur aptitude à procéder de la sorte a joué un rôle crucial dans la résilience de la zone OCDE. Tous les pays de l'OCDE ont adopté des mesures budgétaires discrétionnaires pour aider les ménages et/ou les entreprises affectés par les restrictions imposées à la vie économique et pour renforcer l'offre de services de santé (graphique 1.5). La première salve de mesures budgétaires d'urgence annoncée en 2020 mêlait des dépenses budgétaires et des dépenses fiscales, ainsi que certaines mesures financières telles que des prêts publics, des garanties publiques et des injections de capitaux (encadré 1.2). La nature et l'échelle des mesures de soutien ont été très variables, ce qui reflète peut-être des différences sur le plan de l'ampleur du choc, de l'identité des secteurs les plus affectés et du caractère financièrement abordable des mesures. Dans des pays comme l'Allemagne, l'Italie et le Japon, le soutien budgétaire a principalement été assuré par le truchement d'aides à la liquidité des entreprises. Il a revêtu la forme d'injections de capitaux, de prêts, d'achat d'actifs, de reprises de dettes et d'octrois de garanties. Le soutien fiscal implémenté ou prévu parmi les pays de l'OCDE s'établit à environ 16.4% du PIB à travers des dépenses supplémentaires ou de recettes délaissées, et jusqu'à 10.5% du PIB à travers des mesures financières (également appelées « mesures d'aides à la liquidité », elles comprennent : les apports en fonds propres, les prêts, les achats d'actifs ou reprises de dettes, et les passifs conditionnels).

Ces mesures budgétaires ont exigé une coordination de l'action menée à tous les niveaux d'administration. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les administrations régionales et municipales assurent des services publics, et la crise du COVID-19 a entraîné, pour ces administrations, à la fois une hausse de la demande de services et une baisse de leurs recettes. En Australie, le gouvernement national a négocié des accords visant à dédommager les états et territoires australiens des surcoûts liés aux services de santé supplémentaires qu'ils ont dû assurer en raison du COVID-19. Pour sa part, le gouvernement espagnol a permis aux municipalités de puiser dans l'excédent budgétaire de 2019 pour financer des services sociaux, et il a procédé à des transferts budgétaires à destination des communautés autonomes afin de financer la prestation de services sanitaires, sociaux et d'urgence. (OCDE, 2020_[30])

On ne dispose pas encore d'indications quant aux effets de la plupart des mesures budgétaires adoptées. Les mesures financières ont peu trouvé preneur, ce qui pourrait laisser penser que leur conception n'était pas optimale. D'après les premières estimations de l'OCDE, si l'ampleur annoncée de ces mesures financières était grande, les dépenses effectives ont été plus modestes, car les acteurs visés ont été peu réceptifs, particulièrement dans certains pays d'Europe. Ainsi, en décembre 2020, les souscriptions de prêts assortis d'une garantie publique ne représentaient que 10 % du montant total proposé en Allemagne, en Australie, en Autriche, au Canada, aux États-Unis, en Nouvelle-Zélande, au Royaume-Uni et en Suisse (graphique 1.6). On constate des écarts notables entre l'ampleur annoncée des mesures financières et l'utilisation concrète qui en est faite. De plus, on constate des différences selon les pays. Celles-ci s'expliquent par des besoins de financement divers et par un recours plus grand de certains pays à d'autres mesures, mais aussi par les conditions spécifiques dont ces dispositifs sont assortis et par certains goulets d'étranglement opérationnels (Falagiarda, Prapiestis et Rancoita, 2020_[33]). Comme on le verra plus en détail à la section 1.4.1 ci-dessous, pour éviter des écarts du même ordre entre les annonces et la réalité pour les plans de relance, les pays vont devoir trouver le bon équilibre entre les modalités de planification, de conception et d'exécution, et instaurer des dispositifs adaptés de suivi et d'évaluation, afin de pouvoir corriger le cap au besoin.

Graphique 1.5. **Mesures budgétaires discrétionnaires adoptées par les pays de l'OCDE face au COVID-19**
(en % du PIB)



Note : graphique créé par l'OCDE à partir des indications de la base de données du FMI sur les mesures budgétaires adoptées par les pays face à la pandémie de COVID-19. Cette base de données propose une synthèse des principales mesures budgétaires annoncées ou adoptées par certaines économies en réponse à la pandémie de COVID-19 au 17 Mars 2021. Il inclut les mesures liées au COVID-19 depuis Janvier 2020 et couvre des mesures implémentées en 2020, 2021 et au delà. La base de données distingue plusieurs catégories de mesures de soutien budgétaire (les mesures budgétaires et quasi-budgétaires et les passifs éventuels, par exemple), qui sont assorties d'implications différentes pour les finances publiques à court terme et à plus long terme. Ces différentes catégories n'ont pas vocation à être utilisées dans le cadre d'une remontée d'information budgétaire, ni à des fins de comparaison entre les économies, car les mesures adoptées dépendent de chaque contexte national, et notamment de l'impact de la pandémie et des autres chocs en présence. L'objectif est de mettre en relief les mesures qui viennent s'ajouter aux stabilisateurs automatiques déjà en place. L'ampleur et le champ d'action de ces stabilisateurs automatiques varient selon les pays. Les estimations présentées sont préliminaires, car les pouvoirs publics sont en train d'adopter de nouvelles mesures ou de préciser les détails de certaines d'entre elles. Les estimations du FMI en termes de dépenses accélérées ou revenus différés ne sont pas présentées. Les mesures dites « comptes de patrimoine » sont celles qui sont nommées telles que « soutien de la liquidité » dans la version originale du tableau des données du FMI.

Source : FMI: (2021^[32]), Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic, <http://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. Données extraites le 9 Juin 2021.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262182>

Encadré 1.2. Mesures budgétaires adoptées face au COVID-19

Dépenses publiques : une grande partie de ces mesures répondaient à un objectif de protection sociale, avec, notamment, des crédits supplémentaires pour le service public de la santé, une aide aux personnes vulnérables et des subventions salariales pour les salariés et les travailleurs indépendants. Ces mesures touchant à la protection sociale ont principalement été mises en œuvre par le truchement du système fiscal et du système de protection sociale, qui disposaient déjà des dispositifs, des infrastructures et des canaux de distribution des fonds nécessaires. En Allemagne et en France, les critères d'accès aux prestations de chômage ont été assouplis. Au Canada et en Nouvelle-Zélande, les fonds destinés à financer les subventions salariales ont été débloqués dans la semaine qui a suivi l'annonce de la mesure correspondante. Parmi les mesures d'aide aux personnes vulnérables, on peut citer, par exemple, une aide au financement des repas pour les enfants touchés par la fermeture des écoles en Espagne et un élargissement de l'accès aux bons d'alimentation aux États-Unis. Les mesures étaient limitées dans le temps, ce qui a permis aux pouvoirs publics de les proroger ou de les ajuster en fonction de l'intérêt qu'elles suscitaient et des incidences du COVID-19.

Dépenses fiscales : les mesures de dépenses fiscales ont revêtu la forme de reports d'échéances et de réductions des taux d'imposition. Les reports d'échéances fiscales ont permis aux entreprises de conserver des liquidités en gardant temporairement les sommes dues. Ainsi, le Canada a repoussé de six mois, au 31 août 2020, la date limite de dépôt des déclarations de revenus. De même, le Royaume-Uni a repoussé la date de paiement de l'impôt sur le revenu des travailleurs indépendants. D'autres pays ont réduit le taux d'imposition. L'Islande a mis fin à sa taxe sur les nuitées d'hôtel.

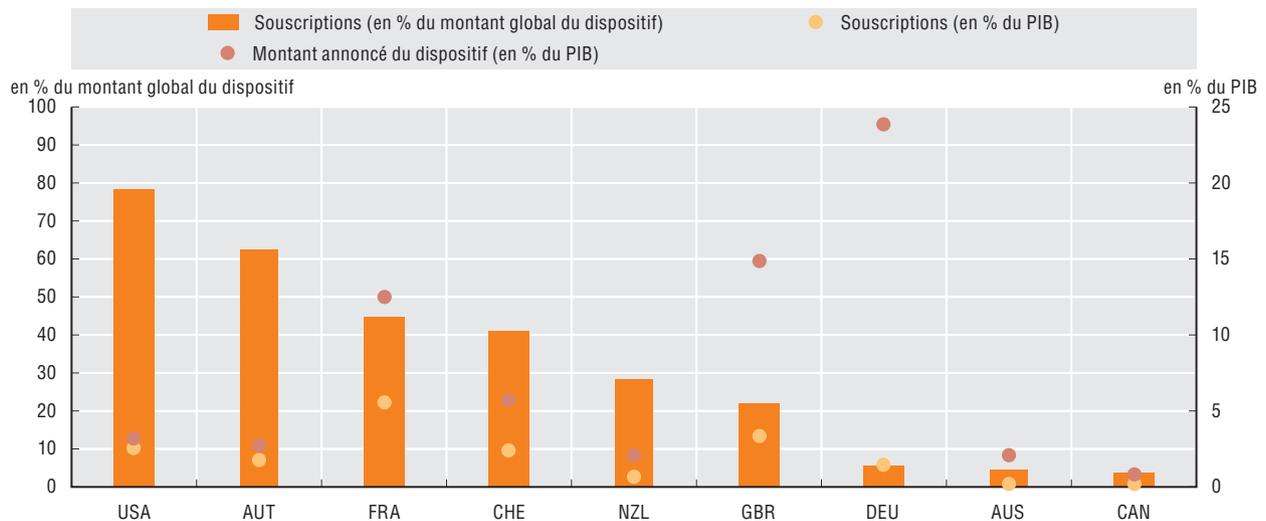
Mesures financières : dans de nombreux pays de l'OCDE, les mesures financières adoptées ont porté sur des montants au moins aussi élevés que les mesures touchant aux dépenses publiques. Les pays ont accordé des prêts et des garanties au secteur financier afin que les entreprises et les travailleurs indépendants puissent continuer de bénéficier de lignes de crédit. En Finlande, l'État a accordé des garanties pour les prêts aux entreprises d'une durée pouvant aller jusqu'à trois ans. En Israël, l'État a garanti les emprunts des petites et moyennes entreprises à concurrence de 85 % du montant du prêt, pour une période de cinq ans. Certains pays de l'OCDE ont réalisé des injections de capitaux dans des entreprises. Cela a notamment été le cas dans le secteur de l'aviation, dont le chiffre d'affaires a brutalement chuté sous l'effet des restrictions liées au COVID-19.

Source : OCDE (2020^[31]), *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*, www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf.

Les institutions budgétaires indépendantes telles que, par exemple, les conseils budgétaires ont joué un rôle important à l'appui de la transparence et de la redevabilité dans le cadre de la budgétisation. Dans certains cas, elles ont assumé des fonctions qui, habituellement, relèveraient plutôt de la compétence du parlement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les séances du parlement ont été temporairement suspendues au début de la pandémie de COVID-19, alors même que l'exécutif mobilisait rapidement les moyens publics pour lutter contre la propagation du virus. Durant cette période, les institutions budgétaires indépendantes ont assumé de multiples rôles. Elles ont notamment : suivi l'activation des clauses dérogatoires aux règles budgétaires ; chiffré le coût des textes adoptés en urgence ; fourni des analyses rapides des incidences potentielles des mesures budgétaires adoptées face à la pandémie ; et promu la transparence et la redevabilité dans le cadre des procédures

d'urgence auxquelles les exécutifs et les parlements pouvaient recourir pendant la pandémie (OCDE, 2020_[35]). En Allemagne, le Conseil consultatif indépendant auprès du Conseil de stabilité a rédigé une déclaration sur le respect du plafond de déficit structurel. Aux États-Unis, l'Office budgétaire du Congrès a préparé une estimation des coûts des projets de loi. En Autriche et au Canada, le Conseil consultatif budgétaire et le directeur parlementaire du budget, respectivement, ont produit des analyses rapides. En Irlande, l'Office parlementaire du budget a publié des notes de synthèse sur les textes adoptés en urgence, afin de favoriser la transparence à une époque où un gouvernement de transition était en place. Les questions liées à la budgétisation sont évoquées plus en détail au chapitre 5.

Graphique 1.6. **Souscriptions de prêts assortis d'une garantie publique**



Note : le niveau de souscription des prêts bénéficiant des principaux dispositifs publics de garantie prévus dans les plans budgétaires d'urgence est formulé en pourcentage du montant global du dispositif (échelle de gauche) et en pourcentage du PIB de 2019 (échelle de droite). L'information relative aux souscriptions correspond aux dernières données publiquement disponibles en février 2021. Pour l'Australie et le Canada, l'information relative aux souscriptions remonte à juillet 2020 et septembre 2020, respectivement. Les dispositifs de garantie publique des prêts prévus dans les plans budgétaires d'urgence de la Suisse et des États-Unis ont pris fin le 31 juillet 2020 et le 8 août 2020, respectivement. Le montant global des principaux dispositifs de garantie s'élevait à 40 milliards AUD pour l'Australie, 10,7 milliards EUR pour l'Autriche, 20 milliards CAD pour le Canada, 300 milliards EUR pour la France, 833 milliards EUR pour l'Allemagne, 6,5 milliards NZD pour la Nouvelle-Zélande, 40 milliards CHF pour la Suisse, 330 milliards GBP pour le Royaume-Uni et 670 milliards USD pour les États-Unis. Le principal programme de prêts du Canada, d'un montant de 55 milliards CAD, dont certains éléments le rapprochent d'un dispositif de garantie, n'est pas pris en compte dans ce graphique.

Source : OCDE (à paraître_[34]), *Balance Sheet-Based Policies in COVID-19 Fiscal Packages*.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262201>

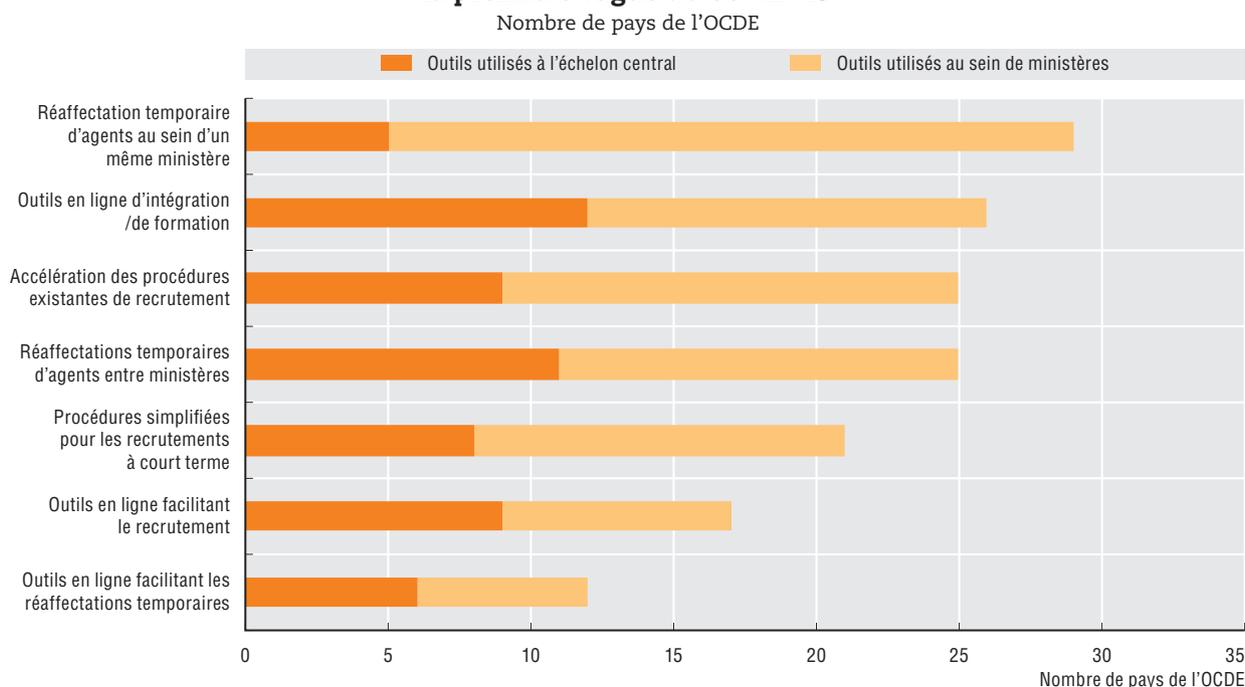
Fonction publique et gestion des ressources humaines

Les administrations publiques ont nettement accru l'emploi public, et elles ont fortement mobilisé les compétences et la motivation de leurs effectifs existants pour faire face à la crise. Dans l'ensemble du secteur public (fonction publique et autres formes d'emploi public confondues), les entités publiques ont dû faire face à d'importants pics de la demande de services publics. Pour ce faire, elles ont à la fois redéployé leurs effectifs et procédé à de nombreux recrutements dans les domaines prioritaires, et notamment dans les secteurs de la santé, des services sociaux et de l'emploi. Pour certaines activités telles que le traçage des contacts, de nombreuses embauches ont été nécessaires, parfois à titre temporaire.

Les administrations ont su se montrer souples et innovantes pour le recrutement et l'intégration de ces agents. Le graphique 3.4 illustre les outils qui ont été développés et utilisés. S'agissant de la réaffectation d'agents existants, 29 des 37 membres de l'OCDE y ont

eu recours à titre temporaire au sein du ministère d'origine, et 25 pays de l'OCDE ont procédé à des réaffectations entre ministères et organismes, souvent par le truchement d'une instance centrale de gestion des ressources humaines. S'agissant du recrutement de nouveaux agents, 25 pays de l'OCDE ont répondu aux besoins suscités par la crise en accélérant leurs procédures de recrutement, 21 les ont simplifiées et 17 ont eu recours à de nouveaux outils en ligne pour les faciliter. Une fois les embauches effectuées, 26 pays ont eu recours à des outils en ligne d'intégration et de formation afin de pouvoir rendre les nouvelles recrues rapidement opérationnelles dans un contexte de travail à distance (graphique 1.7). Parmi les bonnes pratiques qui ont été favorables à la résilience, on peut également citer l'accent mis sur les aspects humains de la gestion des effectifs, y compris le soutien psychologique proposé aux agents et l'assouplissement des règles en matière de congés (OCDE, 2020^[36]).

Graphique 1.7. **Approches pour combler les besoins d'effectifs supplémentaires pendant la première vague de COVID-19**

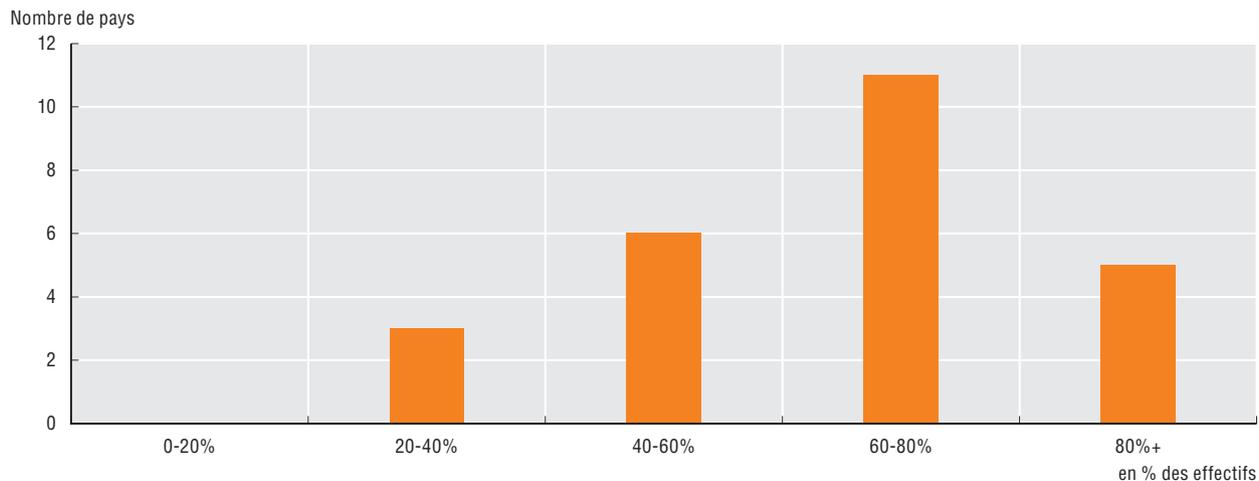


Source : présentation créée pour l'édition 2021 du Panorama des administrations publiques à partir de (OCDE, 2021^[37]), *Special Module on COVID-19 module response of the Survey on Public Service Leadership and Capability*.

StatLink <https://doi.org/10.1787/888934262220>

Une grande partie du secteur public a été en mesure de passer rapidement à un fonctionnement à distance grâce aux efforts qui avaient été consentis avant le COVID-19 sur le plan de l'innovation et des infrastructures numériques. Dès le départ, la gestion des ressources humaines a été perçue comme un aspect prioritaire de la réponse à apporter face au COVID-19, puisque les administrations publiques ont dû préserver la sécurité et la santé de leurs agents. L'une des manifestations les plus courantes et visibles de cette préoccupation a été un basculement massif vers le télétravail. La pandémie a transformé les activités et les lieux de travail des entités publiques, bon nombre d'entre elles ayant été contraintes d'adopter un fonctionnement largement virtuel et à distance, souvent du jour au lendemain. Au plus haut de la première vague de la pandémie, plus de 60 % des agents de l'administration centrale télétravaillaient dans la plupart des pays de l'OCDE, ce qui représentait un niveau totalement inédit (graphique 1.8).

Graphique 1.8. Pourcentage approximatif des agents d'administration centrale/fédérale travaillant à distance pendant la première vague de la pandémie de COVID-19



Source : Parmi les 25 pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles. Présentation créée pour l'édition 2021 du Panorama des administrations publiques à partir de (OCDE, 2021^[37]), *Special Module on COVID-19 module response of the Survey on Public Service Leadership and Capability*.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262239>

L'aptitude des administrations publiques à basculer rapidement et à grande échelle vers le travail et la prestation de services publics à distance a constitué pour elles une source cruciale de résilience face au choc initial lié au COVID-19, et elle a joué un rôle déterminant dans la poursuite des activités de la sphère publique. Cette aptitude découle, pour partie, du fait que la plupart des pays de l'OCDE (22 sur 34) disposaient déjà des outils technologiques nécessaires au télétravail avant la crise du COVID-19 (graphique 1.9). Ces outils n'avaient pas été conçus dans l'optique de se préparer à l'éventualité d'une crise, mais ils ont conféré aux administrations publiques une grande marge de manœuvre en permettant de transformer n'importe quel lieu en « guichet administratif³ ». L'exemple du télétravail montre combien il est important, tout à la fois, de conserver des marges de manœuvre et de pratiquer une innovation de pointe pour assurer la résilience des administrations publiques et leur permettre d'absorber les chocs.

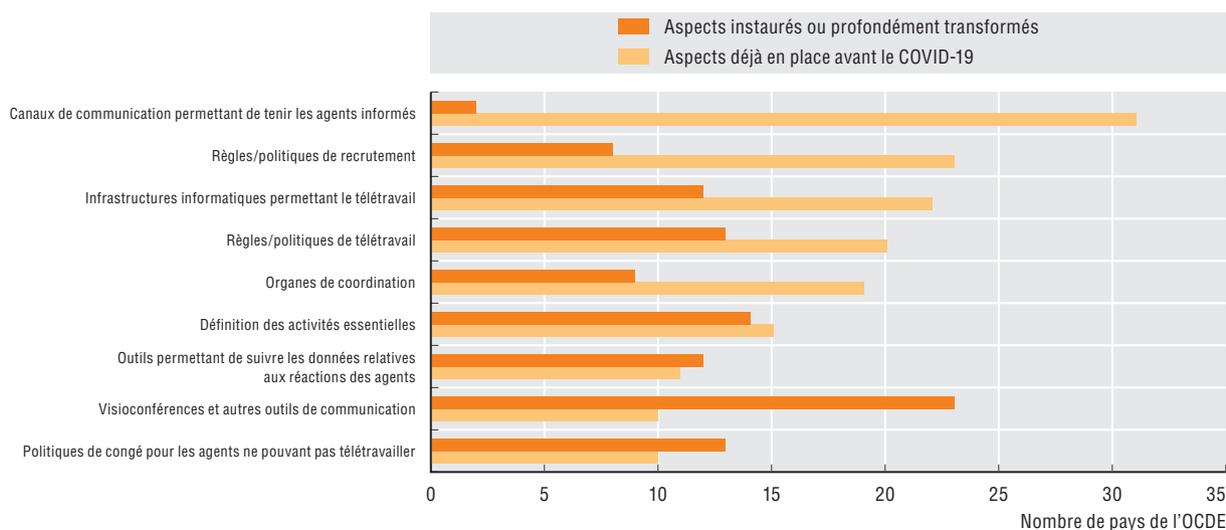
En dehors des aspects liés aux infrastructures numériques, des changements importants ont souvent été nécessaires pour absorber la crise et permettre le télétravail. Ainsi, 23 pays de l'OCDE ont dû investir dans des outils de visioconférence nouveaux ou profondément modifiés, 13 ont dû réexaminer leurs politiques de congé pour les agents ne pouvant pas télétravailler et 14 pays ont dû réviser significativement leur définition de la catégorie des travailleurs essentiels (c'est-à-dire de ceux qui auraient encore accès à leur lieu de travail, ou qui seraient mobilisés). La Banque d'Angleterre offre un exemple saisissant de l'ampleur et de la rapidité des évolutions qui sont intervenues. Entre les mois de mars et mai 2020, ses systèmes informatiques et de gestion des ressources humaines ont fait l'objet d'une refonte visant à permettre la réalisation à distance de sa mission. « Des opérations représentant des centaines de milliards de livres ont été effectuées depuis des chambres à coucher, des combles ou des cuisines, par des agents isolés ou s'occupant, en parallèle, d'enfants ou d'autres membres de leur famille » (Hauser, 2020^[38]).

La résilience des administrations publiques aurait pu être supérieure si elles avaient fait évoluer avant la pandémie leurs procédures en matière d'emploi public. Si l'on ne dispose

pas encore d'évaluations rigoureuses de l'efficacité de ces changements, les administrations publiques sont en train de pérenniser cette flexibilité au sein de leurs systèmes d'emploi public, de façon à renforcer leur résilience à plus long terme. Dans leur grande majorité, les pouvoirs publics comptent conserver des pratiques plus flexibles (voir le graphique 6.8 pour plus d'informations). Comme pour d'autres aspects de la réponse des administrations publiques face à la crise du COVID-19, la résilience aurait pu être encore plus importante si ces innovations avaient été instaurées en amont. Les questions liées à l'emploi public et aux ressources humaines sont examinées plus en détail au chapitre 3.

Graphique 1.9. **Aspects de la gestion du personnel déjà en place ou, à l'inverse, instaurés pendant la première vague de la pandémie de COVID-19**

Nombre de pays de l'OCDE



Source : présentation créée pour l'édition 2021 du Panorama des administrations publiques à partir de (OCDE, 2021^[37]), *Special Module on COVID-19 module response of the Survey on Public Service Leadership and Capability*.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262258>

Réglementation

Un large éventail de modifications et de facilitations réglementaires ont rapidement été introduites par les pouvoirs publics et les régulateurs économiques indépendants pour soutenir les réponses politiques à la pandémie de COVID-19 et assurer la continuité des services clés. Des milliers de mesures réglementaires d'urgence ont été rapidement élaborées et instaurées par les autorités et les régulateurs économiques indépendants pour soutenir la mise en œuvre détaillée des politiques gouvernementales. Une réglementation de crise a été adoptée pour contenir l'épidémie, garantir la disponibilité des biens essentiels pour identifier et combattre le virus, et soutenir la continuité de l'approvisionnement dans les secteurs réglementés essentiels tels que l'énergie, les communications électroniques, les transports et l'eau. Des mesures de confinement (obligations de quarantaine, restrictions de déplacement et fermetures d'écoles, notamment), des mesures visant le système de santé, ainsi que des dispositions dans le domaine de l'emploi et des initiatives sociales ont également été prises. Et des dispositifs visant à protéger la santé publique et les travailleurs essentiels, à soutenir les consommateurs vulnérables et à assurer la sécurité financière des acteurs du marché ont été mis en place par les régulateurs économiques. Des informations

détaillées sur les mesures réglementaires adoptées sont disponibles sur la plateforme de suivi des politiques nationales « Lutte contre le coronavirus » de l'OCDE (OCDE, 2020_[39]).

Les pouvoirs publics et les régulateurs ont également introduit une série de dispositions réglementaires de facilitation destinées à réduire la charge subie par les régulateurs et à soutenir la prestation des services. Ceci était particulièrement important lorsque les anciennes dispositions menaçaient la fourniture de biens et de services essentiels. Par exemple, la Corée a supprimé les obstacles qui pouvaient limiter l'ouverture de « drives » de dépistage accessibles en voiture ou à pied (OCDE, 2020_[40] ; OCDE, 2020_[41]). Les régulateurs ont prolongé ou suspendu les délais, les objectifs de résultats et les régimes incitatifs et ont introduit des dérogations réglementaires. Au Canada par exemple, des ajustements ont été apportés aux obligations d'indemnisation faites aux compagnies aériennes en cas de perturbations (OCDE, 2020_[42]). Certains régulateurs ont autorisé des coopérations entre entreprises qui, en temps normal, auraient pu être considérées comme anticoncurrentielles. Nombre d'entre eux ont suspendu ou minimisé les inspections, se concentrant uniquement sur celles jugées essentielles et faisant parfois le choix de contrôles virtuels. Les États-Unis ont annoncé qu'ils n'appliqueraient pas la loi lorsque des masques seraient mis sur le marché sans approbation préalable, si certaines conditions étaient remplies (OCDE, 2020_[41]).

De nombreuses dispositions nouvelles ont vu le jour dans le cadre de procédures accélérées et les évaluations d'impact et la consultation des parties prenantes ont été allégées. Avant la crise, seul un tiers environ des pays de l'OCDE avaient introduit une forme quelconque d'exception à l'obligation de réaliser des analyses d'impact de la réglementation (AIR) en situation de crise (OCDE, 2018_[43]). Diverses approches flexibles ont ainsi été employées pour l'AIR de la réglementation de crise, depuis la dérogation (par exemple, en Australie et en Belgique) jusqu'à la réduction des exigences à l'obligation de couvrir a minima les impacts qualitatifs (par exemple, au Royaume-Uni). Les procédures habituelles d'examen de la qualité des AIR n'ont souvent pas été suivies ou ont été raccourcies pour la réglementation de crise, même si certains organes de surveillance ont exigé un suivi une fois les éléments factuels disponibles (OCDE, 2020_[40]). Des procédures législatives allégées ont été utilisées pour mettre en œuvre de nombreuses dispositions, dans le cadre d'un processus accéléré ou d'une législation d'exception (OCDE, 2020_[42]).

En ce qui concerne la participation des parties prenantes, les périodes de consultation ont été raccourcies et les activités de consultation davantage ciblées. Dans certains cas, les régulateurs économiques ont suspendu les consultations, reconnaissant la capacité limitée des parties prenantes à participer. Une approche fondée sur le risque a été utilisée pour décider des processus d'engagement des parties prenantes à reporter, avec priorité donnée aux processus les plus urgents (OCDE, 2020_[42]). Des formes de coordination internationale des réponses et des cas d'échange de pratiques ont existé via certains réseaux de régulateurs, notamment le Réseau des régulateurs économiques de l'OCDE. Cependant, malgré les appels pressants à la coopération internationale en matière de réglementation, les réponses initiales des gouvernements ont eu tendance à rester unilatérales (OCDE, 2020_[44]).

La transparence et la surveillance ont souvent été étayées en rendant les règlements temporaires et/ou en les soumettant à des examens ex post. Les procédures accélérées peuvent créer des risques pour la transparence et le contrôle démocratique, ainsi que pour l'efficacité. Ceux-ci ont été compensés dans de nombreux cas par la mise en place de dispositions temporaires, de clauses de caducité et d'obligations de révision afin de garantir que les mesures réglementaires d'urgence n'échappent pas indéfiniment à l'examen.

La plupart des administrations ont indiqué que leurs mesures d'urgence revêtaient un caractère temporaire. De nombreuses facilitations réglementaires ont été assorties d'une date d'expiration (avec possibilité de prolongation) afin d'éviter des perturbations inutilement prolongées des marchés et de la concurrence. Des clauses de caducité ont parfois été ajoutées aux lois d'exception, de sorte qu'elles expirent automatiquement ou qu'une décision de reconduction soit nécessaire pour qu'elles survivent. Dans un certain nombre de cas, la réglementation de crise a été soumise à des exigences de suivi post-mise en œuvre (PIR). Ces mécanismes n'étaient pas très répandus avant la crise : un peu moins de la moitié des pays Membres de l'OCDE faisaient usage de dispositions d'extinction, et seuls huit d'entre eux prévoyaient des obligations de suivi après la mise en œuvre (OCDE, 2018_[43]).

Il importe que les pouvoirs publics et les régulateurs intègrent la résilience dans leurs cadres réglementaires en tant que dimension essentielle pour leur capacité à absorber les futurs chocs systémiques (OCDE, 2019_[44]). L'introduction de manière structurée, en amont, d'une dose de souplesse dans les outils de gestion de la réglementation augmentera leur « préparation aux crises » et aidera à mieux gérer les compromis entre urgence et transparence. De la souplesse peut être introduite dans les processus d'AIR en prévoyant des dérogations ou en requérant des AIR moins détaillées pour certaines réglementations de crise, tout en exigeant un examen ex post en temps utile (OCDE, 2020_[45]). Les dispositions visant la consultation des parties prenantes peuvent être assouplies afin d'autoriser une participation plus ciblée, quoique véritable, lors de crises futures (OCDE, à paraître_[46]). Il convient que les organes de supervision réglementaire réfléchissent à la manière dont ils peuvent adapter leurs pratiques dans le contexte des crises futures dans le but de garantir l'examen et le soutien des réglementations ayant un impact potentiellement élevé. Les réponses réglementaires à la pandémie de COVID-19 seront examinées plus en détail dans les Perspectives 2021 de l'OCDE sur la politique de la réglementation. Le Chapitre 7 du présent document se penche également sur les questions réglementaires.

Communication publique

De nombreux gouvernements ont abordé la pandémie avec des pratiques établies de communication publique de crise, ce qui a soutenu les réponses apportées. Il fallait que les pouvoirs publics puissent fournir à la population des informations précises et opportunes sur l'évolution de la situation sanitaire, les « confinements » et les mesures de distanciation sociale. En 2019, communiquer en contexte de crise était le défi en matière de communication publique le plus cité dans la plupart des CdG (56 %) et des ministères de la Santé (50 %) de la zone OCDE. Beaucoup s'étaient préparés de manière proactive à répondre aux problématiques que pose cet exercice en matière de coordination et de ressources humaines. 26 des 27 pays de l'OCDE qui ont répondu disposaient de mécanismes de coordination de la communication de crise au niveau central. 18 des 27 CdG (67 %) et 13 ministères de la Santé sur 17 (76 %) avaient établi des procédures de communication de crise. 18 pays sur les 27 (67 %) étaient en mesure de déployer des capacités d'intensification pour ces activités (Chapitre 4, voir également (OCDE, 2020_[47])).

Lorsque les attentes des citoyens sont au plus haut, la communication publique se doit de trouver les mots justes pour donner du sens aux événements, en particulier lorsque la crise atteint un niveau de gravité qui ébranle la confiance dans les pouvoirs publics. Cette mission de création de sens renvoie à la capacité de fournir non seulement des informations, mais aussi des explications qui répondent aux attentes des citoyens (OCDE, 2018_[12]). Il est impossible de s'y préparer entièrement avant une crise et, malgré des processus définis, la

tâche s'est avérée difficile pour certains. 12 CdG sur 26 (46 %) ont pointé l'absence de message unifié à l'échelle du gouvernement et/ou de cohérence dans les communications publiques comme l'un des principaux problèmes qu'a posé la coordination de la réponse publique au début de la crise du COVID-19 (OCDE, 2021_[19]).

La communication numérique a joué un rôle important en aidant les pouvoirs publics à diffuser leurs messages rapidement et efficacement. Avant la crise, 15 des 27 CdG de l'OCDE (56 %) indiquaient que la communication de crise était la principale finalité de leur utilisation des outils numériques. Dès l'apparition de la COVID-19, les pays de l'OCDE ont rapidement lancé des initiatives de données publiques ouvertes visant à informer sur la crise. L'OCDE a recensé 76 initiatives de ce type dans le monde, avec une prédominance de référentiels de données et de tableaux de bord comme produits. 83 % avaient pour ambition de fournir des informations sur la réponse initiale à la pandémie, et 77 % d'améliorer la connaissance de la situation de la part des décideurs et des populations (OCDE, 2021_[24]). Les outils numériques se sont également avérés utiles pour atteindre des groupes démographiques divers et plus difficiles à atteindre, notamment les jeunes. En Finlande, une collaboration s'est mise en place avec la société civile, les médias et les influenceurs actifs sur les réseaux sociaux pour partager des informations fiables sur les mesures COVID-19, fournies par les pouvoirs publics. Plus de 1 800 influenceurs ont participé et 97 % des personnes interrogées ont jugé les informations diffusées pertinentes et utiles (PingHelsinki, 2020_[49]).

Traditionnellement, la communication de crise a souvent privilégié une approche unidirectionnelle, avec des messages adressés par l'exécutif aux citoyens (OCDE, 2016_[50]). Pendant la pandémie de COVID-19, certains pays ont innové en introduisant des dispositifs de communication de crise bidirectionnelle, pour favoriser le dialogue et aider les autorités à comprendre les interrogations et les préoccupations de la population. En Slovénie par exemple, un centre d'appel a été ouvert pour permettre aux citoyens de dialoguer avec des professionnels de la santé publique. Grâce à cette initiative, leurs questions sur les sujets de santé et de sécurité ont pu trouver des réponses immédiates, tandis qu'elle a parallèlement permis aux pouvoirs publics de développer une connaissance plus approfondie et instantanée des préoccupations de la population.

Actifs, infrastructures et achats

Les tensions sur l'offre de fournitures médicales et autres biens essentiels à l'échelle mondiale ont limité la capacité des pouvoirs publics à absorber le choc de la COVID-19. Les réponses ont également été entravées par les déficits d'informations dans les systèmes de passation de marchés publics. Les pénuries de fournitures médicales de base ont été parmi les aspects les plus dramatiques et les plus pénibles de la crise de la COVID-19. Les pouvoirs publics ont été appelés à faire l'acquisition, rapidement et sans y être préparés, de grandes quantités de biens et de services, parmi lesquels des vaccins, des équipements de protection individuelle, des ventilateurs, des désinfectants pour les mains, des masques de protection ainsi que des services de santé. Les premières données illustrent l'ampleur des dépenses engagées : au Royaume-Uni par exemple, le coût des marchés liés à l'épidémie de COVID-19 s'est élevé à 21 milliards de livres sterling en 2020 (Tussell, 2021_[51]), soit environ 1 % du PIB. L'essor rapide des besoins, avec de nombreuses commandes publiques et privées simultanées des mêmes biens et services, a entraîné des tensions sur l'offre au niveau mondial.

Le volume total des dépenses n'a pas nécessairement mis sous pression les systèmes de passation de marchés. L'augmentation de la demande de biens essentiels et de services critiques pendant la crise a pu parfois être compensée par un ralentissement des dépenses

ailleurs. Au Chili par exemple, les dépenses au titre des marchés publics ont augmenté de 7 % en 2020, mais le nombre de marchés publics passés a quant à lui diminué de 29 %, ce qui signifie que les marchés ont été plus importants mais moins nombreux (ChileCompra, 2021_[52]). En France, par rapport à la même période de 2019, le nombre d'appels d'offres publiés sur les trois premiers trimestres de 2020 a enregistré une baisse de 25 % (AdCF, 2020_[53]).

Cependant, une problématique majeure s'est posée aux systèmes de passation de marchés pendant l'épidémie de COVID-19, celle de la rareté de leur intelligence économique, à savoir de données sur les besoins des entités publiques, les fournisseurs sous contrat et les marchés et les produits disponibles. Avant la crise, 19 des 32 pays de l'OCDE ne disposaient pas d'outils de veille économique dans leurs fonctions de passation électronique de marchés publics (OCDE, 2019_[54]). Avec tant d'acheteurs publics confrontés aux mêmes besoins de biens et services médicaux au même moment, tout déficit d'informations sur la demande ou les sources potentielles d'approvisionnement a nui à l'efficacité des réponses des pouvoirs publics.

Les pays ont dû innover rapidement en matière de processus de passation de marchés publics et de technologies de l'information afin de remédier aux déficits d'informations et de gérer plus efficacement les contraintes d'approvisionnement mondial. Au début de la pandémie, le manque de coordination augmentait le risque de duplication des achats et menaçait d'entraîner la constitution de stocks dans certains endroits alors que des pénuries se faisaient sentir dans d'autres. Le recours à des approches coordonnées pour les marchés publics s'est dès lors développé et intensifié, avec par exemple le partage d'informations sur les prix et les fournisseurs entre les pays et/ou les acheteurs publics. Au Chili, par exemple, un travail d'identification et de profilage des principaux marchés publics et fournisseurs a été mené, puis une liste des fournisseurs de produits critiques a été publiée, assortie d'informations sur leurs offres et leurs stocks. Les exemples de plusieurs pays (Canada, Royaume-Uni, Italie, Irlande) montrent qu'une communication étroite avec les fournisseurs et les partenaires nationaux/régionaux/internationaux a contribué à l'information de tous sur les solutions potentielles aux pénuries d'approvisionnement (OCDE, 2020_[55]).

Des approches collaboratives de la commande publique, sous la forme notamment d'achats centralisés ou de passations conjointes de marchés, ont été mises en œuvre dans près des deux tiers (63,5 %) des pays de l'OCDE. Même dans les pays dont le système de passation de marchés publics est plus décentralisé, l'achat conjoint ainsi que d'autres formes de collaboration ont été adoptés pour lutter contre la COVID-19, comme en Allemagne, où la passation des marchés de santé est généralement menée de manière décentralisée (OCDE, 2020_[55]). Ces solutions aident à assurer des réponses immédiates, contribuent au jeu de la concurrence en évitant l'attribution directe de marchés pour des raisons d'urgence, et aident à éviter les duplications de stocks.

Certains pays ont rapidement développé des solutions de dématérialisation des marchés publics. En Lituanie, des outils informatiques spécialisés ont été créés pour gérer les besoins en fournitures et services des établissements du secteur de la santé, afin de disposer de données réelles sur les besoins en matière d'approvisionnement (OCDE, 2020_[55]). La pandémie a accéléré l'adoption du « numérique par défaut » dans la passation des marchés publics. En Colombie par exemple, l'utilisation de la plateforme de passation électronique SECOP II a progressé de 40 % en 2020 (Portafolio, 2021_[56]). Plusieurs pays s'emploient actuellement à étendre l'utilisation et les fonctionnalités de leurs plateformes de passation électronique existantes ou nouvellement mises en place. Dans certains cas, une meilleure collecte et un

meilleur suivi des informations sur les marchés d'urgence et les fournisseurs auraient aidé à coordonner la passation des marchés publics, à renforcer la capacité à anticiper les besoins en matière d'acquisition et à minimiser les risques de mauvaise gestion des fonds publics.

La crise de la COVID-19 a fait naître des questions de fond quant à l'intégrité des marchés publics (OCDE, 2020_[57]). Les crises passées ont montré que les situations dans lesquelles les autorités sont amenées à se procurer dans l'urgence de grandes quantités de biens et de services sont propices aux atteintes à l'intégrité, avec le risque que ces biens et services ne répondent pas aux normes de qualité et/ou que leur acquisition soit entachée de corruption. La compétition accrue pour se procurer les fournitures nécessaires à l'échelle mondiale a pu amener des acheteurs à corrompre des vendeurs, à l'inverse du paradigme usuel, pour combler leurs besoins en biens et services essentiels. Outre les marchés publics passés en réponse à la crise de la COVID-19, les pouvoirs publics ont également dû gérer leurs marchés publics en cours d'exécution. La législation sur les marchés publics prévoit souvent des mesures exceptionnelles pour le paiement des marchés en cours dans les situations d'urgence. Ces dérogations aux usages établis peuvent ouvrir la voie à des pratiques de corruption lorsqu'elles ne font pas l'objet de lignes directrices transparentes communiquées à tous les pouvoirs adjudicateurs. Les questions relatives aux marchés publics sont examinées plus en détail au chapitre 8.

Les actifs et infrastructures publics ont souvent fait preuve de résilience en ce qui concerne leur gestion et de leur exploitation, mais ont également dû être modernisés et adaptés. Les cadres institutionnels et les outils de gouvernance ont été essentiels pour ajuster la prestation des services d'infrastructures afin de répondre aux chocs de la demande et de l'offre. Si certains de ces services ont été interrompus dans le but de contenir la propagation de la maladie (les transports), ils ont été remplacés par d'autres dans les fonctions de production des acteurs publics (les infrastructures numériques et de communication). D'autres services et actifs d'infrastructure ont pris un rôle déterminant dans la réponse d'urgence (par exemple, la santé, l'eau et l'énergie) (OCDE, 2020_[55]).

La résilience manifestée dans la gestion et l'exploitation des infrastructures a été essentielle pour la continuité des services publics. Plusieurs pays de l'OCDE ont mis en place des unités de soins de santé temporaires ou mobiles et se sont appuyés sur le secteur privé pour répondre à la demande accrue d'infrastructures sanitaires. Dans certains, les services cruciaux ont été identifiés et des stratégies ont été introduites pour surmonter les obstacles aux marchés d'infrastructure en cours. Au Japon et en Colombie par exemple, des mécanismes de coordination plus efficaces ont été adoptés entre les différents niveaux de gouvernement et entre les parties prenantes publiques et privées. Ces dispositions ont permis de renforcer la collaboration dans la prestation des services d'infrastructure et favorisé la diffusion rapide de l'information et des mesures d'urgence nouvelles. Au Royaume-Uni, des lignes directrices ont été adoptées pour assurer la continuité de la prestation des services contractés dans le cadre d'initiatives financières privées (IFP) (OCDE, 2020_[55]).

Les services d'infrastructure ont été perturbés par les « confinements » ainsi que d'autres mesures et, dans certains cas, par la nécessité de moderniser et d'adapter les infrastructures pour répondre aux nouvelles exigences en matière de santé et de sécurité (OCDE, 2020_[55]). La gestion de l'indemnisation du secteur privé pour les pertes de revenus et les dépassements de coûts occasionnés par les confinements et les restrictions a également posé des problèmes. L'une des explications sous-jacentes à cela pourrait potentiellement tenir à l'insuffisance des plans existants en ce qui concerne la gestion, le suivi et l'atténuation des risques tout au long du cycle de vie des actifs. Des évaluations rigoureuses du coût total du cycle de vie des

infrastructures pourraient aider les pays à surmonter les difficultés liées à l'adaptation des politiques d'infrastructure à des environnements en rapide évolution. Une compréhension et une planification accrues de la résilience des infrastructures favoriseront également celle des pouvoirs publics face à un large éventail de chocs externes, en améliorant la qualité des infrastructures et en favorisant la continuité des services essentiels. La gouvernance des infrastructures est étudiée plus en détail au chapitre 10.

Les actifs et les infrastructures de gouvernement numérique ont joué un rôle déterminant pour assurer la continuité des services et des opérations à distance. La rapidité avec laquelle les pays ont facilité la prestation des services existants et de nouveaux services par voie numérique est liée à leur capacité à tirer parti des outils en place pour transférer les services sur les canaux numériques (OCDE, à paraître^[28]). En 2019 par exemple, seuls 48 % des pays de l'OCDE avaient au moins la moitié de leurs services accessibles via des systèmes d'identité numérique unique (OCDE, 2020^[29]). Le recours au numérique s'est rapidement développé. Au Chili, le nombre d'identités actives sur le système d'identité numérique du pays a progressé de 50 % entre février et août 2020, et les transactions sur base d'identification numérique ont bondi de 400 % entre février et juillet 2020. Au Royaume-Uni, alors qu'il a fallu 4 ans au système national de notification numérique du pays pour franchir la barre des 1 milliard de messages, il n'a mis que 6 mois ensuite, de mai à novembre 2020, pour atteindre celle des 2 milliards de messages. Au Canada, les Services partagés Canada du gouvernement national ont rapidement basculé du jour au lendemain au télétravail en fournissant des accès sécurisés à quelques 250 000 agents publics. Les défis auxquels sont confrontés les pays pour assurer la résilience des opérations et des services à distance renforcent le rôle du gouvernement numérique et piloté par la donnée. En Corée, le « Korean New Deal » a défini une voie de relance numérique post-COVID-19 pour garantir des opérations et des services proactifs et sans contact d'ici 2025 à la faveur d'une utilisation accrue des technologies intelligentes et pilotées par la donnée dans le secteur public (Gouvernement de la Corée, 2020^[58]).

Parés pour l'avenir : Renforcer la résilience des pouvoirs publics

Pour renforcer la résilience durant les phases de relance et d'adaptation aux chocs provoqués par la COVID-19, les pouvoirs publics doivent garantir leur capacité à agir rapidement et à grande échelle, tout en se protégeant mieux contre les facteurs de menace pour la confiance et la transparence. Les actions et les réponses des autorités pendant la crise de la COVID-19 ont révélé à la fois des axes de résilience et des vulnérabilités dans la capacité des pouvoirs publics à absorber les chocs. Comme évoqué plus haut, les gouvernements ont été en mesure de puiser avec efficacité dans leurs ressources en fonds publics, en actifs, en capital humain et en compétences. Pour pouvoir faire face aux chocs futurs, il leur faut veiller à reconstituer leurs coussins de sécurité. Les autorités ont aussi démontré leur capacité à innover rapidement sous pression, notamment en ce qui concerne l'élaboration de leurs politiques et la passation de leurs marchés publics. Néanmoins, c'est souvent lorsqu'elles ont pu s'appuyer sur des efforts préalables d'innovation et de préparation que les résultats ont été les meilleurs, comme dans les domaines des technologies numériques et du télétravail. Afin de réagir rapidement à la crise, elles ont fait montre de souplesse dans l'application de leurs normes en ce qui concerne le recueil de données factuelles, la participation, la transparence et la surveillance. Toutefois, ceci s'est fait au prix de risques créés à long terme sur le plan de l'efficacité, de l'équité, de l'intégrité et de la confiance des citoyens, notamment du fait de la durée inattendue de la pandémie. Les problèmes semblent avoir été mieux contenus

dans les domaines où des procédures d'urgence avaient été définies à l'avance, comme dans la communication publique ou certains aspects de la réglementation.

Graphique 1.10. **Un programme pour renforcer la résilience des pouvoirs publics**



Dans le cadre des phases de relance et d'adaptation, l'objectif doit être de capitaliser sur les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 et de garantir une meilleure résilience face aux crises futures. Sur la base des éléments ci-avant, le graphique 1.10 propose à cet égard un programme à deux piliers destiné à renforcer la résilience des pouvoirs publics face aux chocs futurs. Le premier pilier vise à garantir aux administrations publiques une capacité de réaction rapide et à grande échelle face aux chocs. Il implique des réformes de visées internes d'ordre opérationnel, destinées à capitaliser sur les acquis des transformations engagées pendant la pandémie, à traiter les aspects sur lesquels des problèmes se sont posés et à atténuer l'impact des crises futures. Dans un avenir immédiat, les gouvernements devraient utiliser les injections massives de fonds publics réalisées dans les plans de relance post-COVID-19 pour renforcer la résilience future. Il est souhaitable de se concentrer avant tout sur une reprise verte et inclusive qui atténue les risques environnementaux les plus pressants en adoptant une approche « tous risques » de la résilience. Il importe que les pays s'emploient à reconstituer et à maintenir des tampons de sécurité et des capacités d'intensification appropriés sur le terrain des fonds publics, des compétences, de l'information et des biens essentiels en prévision des chocs futurs. Il convient qu'ils examinent la manière dont ils peuvent soutenir une innovation plus proactive et anticipative, qui contribuera à atténuer l'impact des crises futures et réduira le besoin d'innovation sous pression face à un choc. Enfin, les pouvoirs publics doivent s'attaquer aux risques sur le plan de l'intégrité des décisions et dépenses arrêtées dans l'urgence pendant la crise, et mieux protéger la dépense et la décision publique.

Le deuxième pilier vise à renforcer la confiance dans l'action des pouvoirs publics et à la rendre plus transparente. Il sous-entend des réformes de visées externes destinées à améliorer la manière dont l'administration publique interagit avec la société au sens large, et à mieux soutenir le bon fonctionnement des systèmes démocratiques. Les autorités doivent s'appuyer sur des processus inclusifs d'élaboration des politiques, en se nourrissant de points de vue et d'opinions plus larges pour leurs arbitrages et la détermination des risques pendant la reprise. Elles doivent veiller à ce que les outils et les analyses utilisés dans les processus d'élaboration des politiques explorent les différentes dimensions de l'inégalité dans la société, et fournissent des informations exploitables pour y remédier et éviter de porter préjudice. Il importe qu'elles renforcent la confiance des citoyens en

veillant à ce que les intérêts de tous soient pris en compte de manière visible et équilibrée, notamment en réformant les systèmes de lobbying. Enfin, il convient de mieux s'attaquer à la mésinformation et la désinformation, afin de créer un socle commun de données factuelles sur lequel puisse se fonder le débat civique sur l'action publique future.

Ces deux piliers sont étroitement liés entre et se renforcent mutuellement. Les efforts déployés pour une reprise verte, pour la constitution de coussins de sécurité appropriés et pour soutenir l'innovation et les compétences anticipatives renforceront la confiance dans les pouvoirs publics sur le long terme, en favorisant de meilleures ripostes aux crises futures. Les efforts en faveur de l'équité et de l'inclusion, de la juste représentation et contre la mésinformation et la désinformation permettront de mieux absorber les situations de crise en améliorant la qualité des réponses apportées et le soutien des citoyens à celles-ci. L'amélioration de la surveillance et de l'intégrité est une question transversale, car les réformes dans ce domaine peuvent avoir des effets directs sur la confiance dans les pouvoirs publics.

Grande échelle et rapidité

Assurer une reprise verte

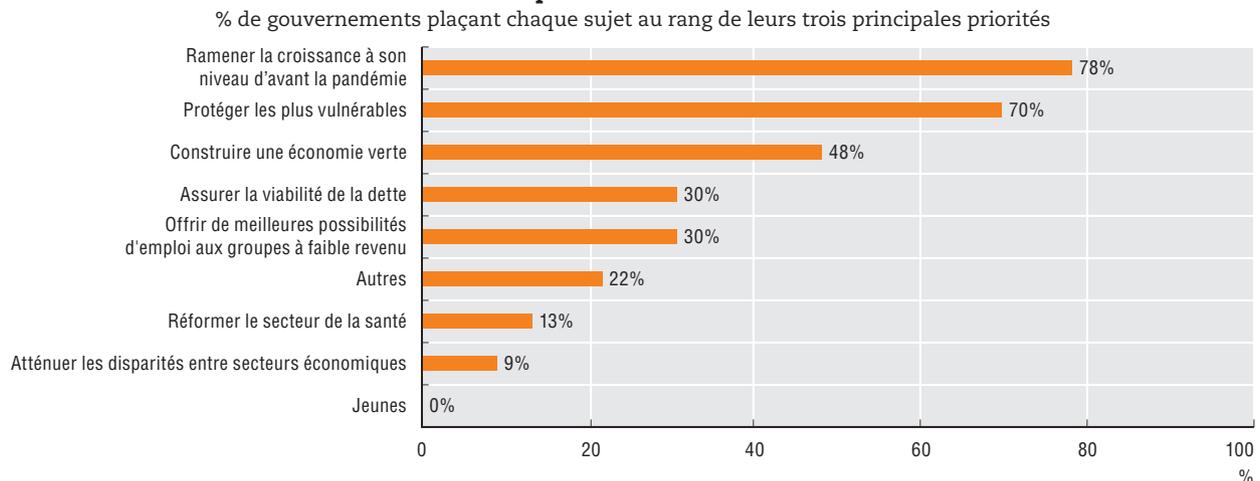
Il importe de renforcer la résilience en œuvrant pour une reprise verte. 83% des dépenses de relance engagées jusqu'à présent ont pour l'environnement des impacts incertains voire négatifs. Les plans de relance post-COVID-19 devraient constituer l'une des plus importantes injections de fonds publics jamais réalisées. Le plan Marshall déployé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale représentait environ 2 % du PIB des États-Unis et des pays bénéficiaires. En comparaison, les États-Unis proposent aujourd'hui un plan de relance de 2 000 milliards de dollars (Davenport, 2021_[59]), soit environ 9 % du PIB américain. Le budget à long terme et l'instrument de relance de l'UE représentent de leur côté une enveloppe globale de 1 800 milliards d'euros (Commission européenne, 2021_[60]), soit environ 13 % du PIB de l'Union. La façon dont ces fonds sont affectés et dont les systèmes publics sont adaptés pour les cibler opportunément est un point déterminant pour assurer des gains à long terme sur le plan de la résilience.

Les Conclusions politiques de la Réunion de 2020 du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres ont reconnu la nécessité de s'attacher à relancer les économies durement touchées en stimulant la croissance, les revenus et l'emploi tout en promouvant des économies plus propres, plus inclusives et plus durables (OCDE, 2020_[61]). Le retour de la croissance à son niveau d'avant la pandémie, la protection des plus vulnérables et l'écologisation de l'économie constituent généralement les principales priorités des pays Membres de l'OCDE pour la période de relance (graphique 1.11). Sur le long terme, ces objectifs devraient se renforcer mutuellement. Des plans de relance conçus en tenant compte des objectifs de décarbonisation permettront d'accroître la résilience face aux risques environnementaux pressants et de garantir une trajectoire de croissance plus durable. Cette logique transparaît dans de nombreux plans. Par exemple, le plan de l'UE prévoit des fonds importants pour soutenir des transitions climatiques et numériques équitables, ainsi que pour la préparation, la reprise et la résilience futures. Le plan américain a pour ambition quant à lui de promouvoir la création d'emplois en investissant dans les infrastructures et en soutenant les embauches dans les secteurs de l'énergie éolienne et solaire ainsi que des véhicules électriques.

Néanmoins, la plupart des dépenses de relance ne servent pas la cause d'une reprise verte. Les pays de l'OCDE et les principales économies partenaires ont jusqu'à présent alloué

336 milliards de dollars à des mesures positives pour l'environnement dans le cadre de leurs plans de relance de l'après-COVID-19. Ceci ne représente in fine que 17 % des fonds alloués pour l'heure à la relance économique de l'après-COVID-19. En définitive, 83 % de ces fonds soit ne tiennent pas compte des dimensions environnementales, soit, pire encore, font reculer les progrès réalisés dans certaines de ces dimensions (OCDE, 2021_[62]). Ceci illustre les allocations de fonds potentiellement inefficace des premiers plans de soutien COVID-19, dont il est question au graphique 1.6.

Graphique 1.11. **Les priorités des gouvernements pour appuyer les efforts de relance post-COVID-19**



Note : Intègre les données fournies par les centres de gouvernement des pays suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Turquie, République tchèque.

Source : présentation créée pour le Panorama 2021 des administrations publiques d'après les éléments publiés dans (OCDE, 2021_[19]), Building a Resilient Response: The Role of Centre of Government in the Management of the COVID-19 Crisis and Future Recovery Efforts.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262277>

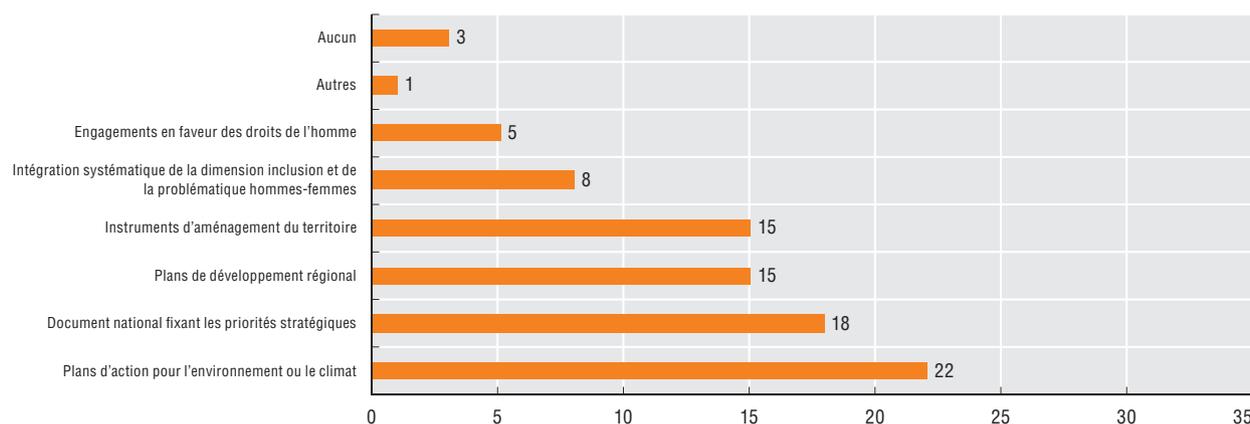
Des pratiques de budgétisation verte doivent être mises en place pour assurer la résilience aux risques environnementaux. Pour assurer un ciblage effectif des dépenses sur les domaines d'action prioritaires, il importe de renforcer la capacité à les concentrer sur les priorités et à réaffecter les fonds dans tous les secteurs budgétaires. Les plans de relance pourraient tirer parti de l'architecture mise en place pour soutenir les revues de dépenses, en mettant davantage l'accent sur la performance des dépenses, le recueil de données factuelles et la hiérarchisation des priorités, et en adoptant une approche plus collaborative entre les ministères. Au cours des dix dernières années, le nombre de pays où s'est installée la pratique des revues de dépenses a presque doublé, passant de 16 à 27 pays Membres (OCDE, 2019_[63]). Aux Pays-Bas par exemple, des « analyses de la valeur publique » sont menées dans le cadre du programme « Insight into Quality » mis en place par les autorités (Gouvernement des Pays-Bas, 2020_[64]). Les pouvoirs publics peuvent également faire appel à l'étiquetage budgétaire vert et à la budgétisation verte pour s'assurer de maintenir le cap sur les objectifs environnementaux à long terme. Les outils de budgétisation verte permettent d'évaluer l'impact des mesures budgétaires et des plans de relance sur les objectifs écologiques, et pour prioriser les investissements qui soutiennent une reprise sobre en carbone (OCDE, 2020_[65]). La pratique de la budgétisation verte est en cours d'adoption dans certains pays de l'OCDE, comme le montre l'exemple de la France, qui a présenté son premier « Budget vert » en 2020 (République Française, 2020_[66]).

Il convient de veiller à ce que les projets d'infrastructure favorisent la résilience future et contribuent efficacement à l'adaptation au changement climatique et à son atténuation. 71 % des pays de l'OCDE interrogés qui ont déjà adopté des plans de relance post-COVID-19 considèrent les investissements dans les infrastructures comme un levier important. Dans certains pays, 30 % ou plus des fonds de relance sont alloués aux investissements dans les infrastructures (Chili, Costa Rica, Hongrie, Irlande, Nouvelle-Zélande, Slovaquie) (OCDE, 2020^[67]). Une planification stratégique pensée pour aligner ces plans d'investissement sur les politiques de croissance et de bien-être à long terme pourra maximiser les retombées pour la résilience climatique, l'inclusion sociale, la croissance durable et l'égalité des sexes. Les pays de l'OCDE alignent de plus en plus leur vision stratégique des infrastructures sur des objectifs plus larges (graphique 1.12). Au Canada et en Irlande par exemple, les autorités procèdent actuellement à un réexamen de leurs plans d'investissement afin de mettre les investissements dans les infrastructures au diapason des objectifs des politiques sociales et environnementales du pays. Le Canada finance des projets à court terme pour l'entretien et la modernisation de ses infrastructures existantes, ainsi que des projets visant à atténuer les catastrophes ainsi qu'une meilleure adaptation à celles-ci (Infrastructure Canada, 2020^[68]).

Un entretien et une modernisation appropriés des infrastructures existantes amélioreront également la résilience. Un entretien inadéquat peut entraîner une détérioration rapide de la qualité des actifs, nécessiter de coûteuses remises en état et interrompre les services essentiels. La capacité des systèmes d'infrastructure à faire face à des conditions d'exploitation futures très incertaines est tributaire de l'adoption d'une approche dynamique de la planification des infrastructures, ainsi que d'approches en matière de prise de décision qui tiennent compte de l'incertitude, offrent de la souplesse et permettent des ajustements compte tenu de l'évolution des conditions ou de nouvelles informations (OCDE, à paraître^[69]).

Graphique 1.12. Alignement des plans d'infrastructures sur d'autres politiques dans les pays de l'OCDE, 2020

Nombre de pays de l'OCDE dans lesquels le plan d'infrastructures à long terme envisage explicitement la manière d'aligner la vision stratégique des infrastructures sur d'autres politiques



Note : les données 2020 pour l'Australie, le Danemark, la France, l'Israël, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2020^[67]), *Survey on the Governance of Infrastructure*.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262296>

Relance et adaptation peuvent ne pas aller de pair sur le sujet des infrastructures. La tendance à promouvoir les projets d'infrastructure « prêts à démarrer » dans les plans de relance doit être confrontée à la nécessité de disposer d'infrastructures écologiquement durables et résilientes au changement climatique. La priorisation et la sélection des projets

doivent trouver un équilibre entre le souci que les infrastructures contribuent à la croissance et la nécessité de réduire la vulnérabilité aux futures menaces naturelles et anthropiques. Il convient pour les pouvoirs publics de faire usage de méthodes d'évaluation qui prennent en compte la contribution des projets aux objectifs environnementaux, sociaux et en faveur de la résilience. La Facilité pour la reprise et la résilience de l'UE, par exemple, prévoit l'apport aux États membres d'un soutien financier de 672.5 milliards d'euros sous la forme de prêts et de subventions pour leurs investissements et leurs réformes, que doivent sous-tendre des plans nationaux détaillant les résultats escomptés et les moyens d'évaluer les progrès accomplis au regard des objectifs environnementaux, sociaux et de résilience (Commission européenne, 2021^[70]).

Plus généralement, les pouvoirs publics se doivent de tenir compte de l'évolution de l'environnement technologique et économique pour assurer une reprise verte. La performance des infrastructures à forte intensité capitalistique et à longue durée de vie est sensible aux chocs et à l'évolution des circonstances économiques et politiques. Un travail plus poussé de réflexion sur l'avenir et de prospective stratégique peut aider les pouvoirs publics à adapter leur planification stratégique à une incertitude accrue et à promouvoir des investissements durables. Aux Pays-Bas par exemple, le Dutch Futures Lab est une initiative intergouvernementale qui évalue les projets d'infrastructure dans le cadre de différents scénarios dans le but d'identifier les circonstances ou les événements qui sont susceptibles d'affecter le rapport coût/efficacité des investissements en infrastructures. Il en résulte une compréhension commune des principales incertitudes et une réponse plus cohérente aux grands défis à long terme peut être élaborée sur cette base (Marsden et al., 2018^[71]).

Les marchés publics doivent renforcer la résilience à long terme des pouvoirs publics et s'attaquer aux risques environnementaux, avec la nécessité d'une vigilance tant sur le plan de ce qui est acquis que de la manière dont les systèmes sont exploités. Une part importante des fonds de relance sera consommée par les marchés publics, qui représentaient 30 % des dépenses publiques totales avant la pandémie de COVID-19. Comme dans le secteur privé, les marchés publics poursuivent depuis longtemps déjà des stratégies basées sur le « juste-à-temps », axées sur l'optimisation des coûts et comptant sur l'efficacité des chaînes de valeur mondiales. Du point de vue de la résilience, l'épidémie de COVID-19 nous a montré que les efforts déployés pour assurer une prestation aussi efficace que possible des services publics peuvent ne pas suffire à créer un système résilient. Une évolution vers le « juste au cas où » peut avoir des avantages, en créant des coussins de sécurité et en réduisant le coût des perturbations en cas de défaillance des chaînes d'approvisionnement. Le livre vert britannique sur la transformation des marchés publics, par exemple, appelle à une politique nationale des marchés publics qui soutiendra la diversité, l'innovation et la résilience des fournisseurs (UK Cabinet Office, 2020^[72]).

Les stratégies de passation des marchés publics peuvent directement servir les objectifs de relance ainsi qu'environnementaux. Le Danemark, par exemple, a lancé un programme pour la rénovation de son habitat social qui crée de l'emploi en même temps qu'il contribue aux objectifs environnementaux en veillant à ce que les travaux portent sur des aspects tels que l'isolation et l'efficacité énergétique. En France, un programme du même type a été inclus dans le plan de relance du pays pour améliorer l'efficacité énergétique des logements sociaux. Une plus grande agilité dans les interactions avec le marché et des stratégies en matière de marchés publics soutenant l'innovation pourraient libérer le potentiel des entreprises à fournir des solutions diversifiées. L'Irlande, par exemple, a mis en place une base de données centrale que les entreprises peuvent utiliser pour faire connaître les biens

ou services qu'elles sont en mesure de proposer ou dont elles peuvent faire don. De la même manière au Canada et au Luxembourg, des plateformes facilitent l'interaction entre les acheteurs et les fournisseurs de biens et services essentiels (par exemple, kits de test, ventilateurs, services de soins infirmiers ou encore assistance informatique). Et au Royaume-Uni, les fournisseurs et les fabricants de dispositifs médicaux ont été invités à proposer des solutions innovantes pour les besoins en ventilateurs (OCDE, 2020^[55]).

Reconstituer des coussins de sécurité et investir dans la préparation

Les plans de relance ainsi que l'investissement public sont essentiels pour la reprise, mais le moment venu, les pouvoirs publics devront reconstituer des réserves budgétaires pour préserver leur capacité à apporter un soutien financier lors de crises futures. Le soutien budgétaire massif et rapide depuis le début de la pandémie a joué un rôle vital pour soutenir les revenus et préserver les emplois et les entreprises. Contrairement à ce qui avait été fait après la crise financière mondiale, il faudrait se garder de mettre fin prématurément et soudainement aux aides tant que les économies demeureront fragiles et que les mesures d'endiguement brideront la croissance. Le maintien du revenu des ménages et des entreprises est justifié jusqu'à ce que la vaccination permette un assouplissement significatif des restrictions sur les activités à fort contact. Des investissements publics plus importants dans les infrastructures de santé, numériques et d'énergie seront également nécessaires pour renforcer la résilience et améliorer les perspectives de croissance durable. Assurer la soutenabilité de la dette ne sera une priorité qu'une fois la reprise bien avancée, mais la planification d'une gestion des finances publiques qui laisse de la place à l'investissement public doit commencer dès maintenant (OCDE, 2021^[2]).

La reconstitution par les pays de leurs coussins budgétaires nécessite un suivi et une gestion appropriés des risques budgétaires et des passifs éventuels. Les réponses budgétaires à l'épidémie de COVID-19 ont modifié l'environnement du risque budgétaire pour les autorités, en accentuant la nécessité d'un suivi et d'un reporting efficaces du risque. Si les gouvernements ont montré qu'ils étaient prêts à recourir à des mesures de bilan pour compléter la réponse budgétaire à la crise de la COVID-19, des cadres et des pratiques efficaces de gestion de ce risque sont essentiels dans le contexte de cette réponse. À terme, le risque existe que certains des prêts publics émis dans le cadre de la réponse ne soient pas remboursés ou que des garanties de l'État soient appelées. Les incitations les plus fortes à des pratiques efficaces de suivi et de reporting concernent les pays où les crédits alloués aux bénéficiaires l'étaient pour l'exercice financier en cours, comme en France, en Allemagne et au Royaume-Uni.

Il convient de maintenir de la redondance et des capacités excédentaires dans les moyens de prestation, en développant l'infrastructure numérique tout en conservant la capacité nécessaire à l'exercice des fonctions clés de l'administration publique par des voies complémentaires. Durant la pandémie, comme relevé plus haut, l'infrastructure numérique s'est affirmée comme une source essentielle de résilience dans de nombreux domaines de l'activité publique, en remplaçant au moins partiellement l'infrastructure physique. La crise a catalysé une augmentation des investissements et, dans certains cas, déclenché une modernisation de l'infrastructure numérique. En Grèce par exemple, la pandémie de COVID-19 a renforcé et généralisé la dynamique de numérisation dans l'administration publique, y compris pour les services non directement touchés par la COVID-19 (OCDE, 2020^[73]). Les pays s'emploient par ailleurs à faciliter l'usage des actifs numériques afin de rendre les services publics accessibles par tous. Au Royaume-Uni par exemple, ce sont ainsi de plus 1.3 million d'ordinateurs portables et de tablettes que l'État a décidé de mettre à

disposition pour permettre aux élèves et étudiants défavorisés d'accéder à l'enseignement à distance durant l'épidémie (UK Department for Education, 2020^[74]).

Du point de vue de la résilience, la leçon à tirer est qu'il importe de maintenir plusieurs modes opérationnels de prestation. La résilience des pouvoirs publics exige des capacités de fonctionnement redondantes et excédentaires. Les caractéristiques de la crise de la COVID-19, qui contraignent l'administration à distancier physiquement ses agents autant que possible, ont fait des canaux numériques le mode de prestation le plus efficace. Le numérique constituerait néanmoins une solution moins efficace en cas de crise nécessitant de collaborer en présentiel et/ou qui frapperait directement l'infrastructure numérique (par exemple, tremblement de terre, inondation, cyberattaque). L'administration publique doit s'adapter et s'efforcer de gagner en performances à l'avenir en renforçant ses compétences et ses capacités en matière d'administration numérique (OCDE, 2020^[29]). Dans le même temps, la résilience exige des pouvoirs publics qu'ils conservent leur infrastructure non numérique (bureaux physiques, lignes téléphoniques fixes, etc.) afin d'assurer la redondance et d'atténuer les crises présentant des caractéristiques différentes. En ce qui concerne la prestation des services, il importe de maintenir plusieurs canaux cohérents, tels que le numérique, le présentiel et le téléphone (prestation de services « omnicanal »). Comme il en est davantage question au point 1.4.2 ci-après, les canaux traditionnels de prestation en présentiel sont aussi importants à conserver vis-à-vis des citoyens moins désireux ou moins en capacité d'utiliser les services numériques, et peuvent rendre les pouvoirs publics plus proches et plus visibles pour la population.

De meilleures réserves de « biens essentiels » doivent être constituées et la question des moyens de garantir un approvisionnement adéquat en cas de crise doit être étudiée de près. La constitution de stocks ne peut à elle seule garantir la résilience, car les crises futures ne sont pas entièrement prévisibles, pas plus que les biens exacts qui pourraient être nécessaires pour y faire face. Trois mesures peuvent être envisagées pour garantir l'approvisionnement de la population en biens essentiels, qu'il convient d'actionner en parallèle pour anticiper les crises et éviter qu'elles ne créent des pénuries. La première consiste en une supervision stratégique fondée sur des scénarios prévisionnels et une évaluation des risques pour identifier les types et les quantités de biens essentiels qui seraient nécessaires en cas de crise, planifier et coordonner des réponses agiles le long de la chaîne d'approvisionnement, et communiquer avec les citoyens et les parties prenantes. La deuxième consiste à promouvoir la disponibilité des biens essentiels, en mobilisant le « pouvoir d'achat » de l'État, en soutenant l'innovation et les capacités du secteur privé, ainsi que finalement en constituant des stocks et en mutualisant les ressources par-delà les frontières. La troisième, enfin, consiste à garantir l'accès de la population aux biens essentiels, notamment en renforçant la résilience des infrastructures critiques nécessaires à la production, aux échanges, au transport et à la distribution, et en coordonnant l'acheminement sur le dernier kilomètre. Les politiques réglementaires sont également essentielles, car une réglementation agile est indispensable pour faciliter la montée en puissance de la production, permettre l'entrée sur le marché de nouveaux venus à même de produire des biens essentiels, ainsi que pour renforcer la coopération réglementaire internationale.

Innovation et compétences anticipatives

Pour améliorer la résilience, il importe de mettre en place des systèmes plus efficaces permettant d'identifier et de soutenir les innovations pertinentes à cette fin en amont des crises. Comme évoqué plus haut, la crise de la COVID-19 a conduit les administrations

publiques à innover sur de nombreux aspects de leur fonctionnement, et notamment en ce qui concerne l'élaboration des politiques, la gestion des ressources humaines, la passation des marchés ainsi que l'analyse et la diffusion des données. Dans un monde complexe, tous les risques ne sont pas prévisibles, et l'innovation est une composante légitime et nécessaire de la réaction des pouvoirs publics face aux crises. Pour autant, comme il a déjà été souligné, bon nombre des domaines dans lesquels des innovations ont été indispensables depuis l'apparition de l'épidémie de COVID-19 avaient déjà été identifiés avant la crise comme nécessitant des transformations. De nombreuses innovations spécifiques introduites sont à présent pérennisées sur la période de relance, ce qui signifie qu'elles portent des bénéfices au-delà du simple cadre de la réponse d'urgence à la COVID-19, et qu'elles auraient pu être mises en œuvre plus tôt.

Pour renforcer la résilience, il convient d'améliorer les compétences en matière de prospective stratégique, dans le but de créer des visions fonctionnelles et opérationnelles de l'avenir qui permettent une meilleure anticipation et une planification de précaution. Plus fondamentalement, il importe à cette fin d'encourager l'innovation en dehors des périodes de crise, et en particulier un recours plus large aux approches anticipatives de l'innovation. L'innovation anticipative implique de la part des pouvoirs publics un travail d'esquisse des contours des futurs préférables ou des futurs à éviter, puis d'expérimentation en environnement réel dans le but de déterminer une politique efficace pour se rapprocher des scénarios préférables (Tönurist et Hanson, 2020^[75]). Aux Pays-Bas par exemple, des dialogues réguliers et répétés sont organisés dans cette logique au cours desquels décideurs publics et parties prenantes examinent des scénarios et des problèmes environnementaux futurs particuliers, identifient leurs différentes ambitions et explorent les moyens de les réaliser. Au Royaume-Uni, une expérience de « bac à sable numérique » est menée avec les entreprises innovantes du secteur financier. Cet environnement d'expérimentation numérique permet aux entreprises de tester et de développer des mécanismes destinés à apporter des réponses à des problématiques telles que la prévention de la fraude ou encore le soutien aux clients vulnérables (UK Financial Conduct Authority, 2020^[76]). Appliquées de manière efficace, y compris de concert avec les nouvelles technologies, ces approches pourraient faciliter l'émergence de l'innovation nécessaire pour absorber les crises en amont.

Pour améliorer la résilience, il convient de développer au sein du secteur public les compétences et les capacités requises pour faciliter la résolution des problèmes complexes et pour innover. S'il n'existe pas de profil type de compétences qui conditionne la résilience, les services publics peuvent s'employer à développer un capital humain riche en compétences qui puisse contribuer à la résilience⁴. Il est impossible pour les pouvoirs publics de prédire ou de prévoir entièrement les chocs et les crises auxquels ils seront confrontés à l'avenir, et il leur faut donc maximiser la résilience en investissant dans les compétences « générales » de leur capital humain et dans ses capacité à résoudre des problèmes complexes, c'est-à-dire à comprendre le problème rencontré, à réfléchir de manière créative pour définir des solutions potentielles, à les tester et à coopérer avec d'autres pour les mettre en pratique.

Il importe de capitaliser sur les progrès accomplis en matière de coordination durant la crise de la COVID-19, en identifiant les pratiques et les compétences qui ont permis d'accroître la flexibilité, l'agilité et l'efficacité de la prise de décision. Il convient d'autre part de s'assurer de la bonne compréhension par les agents des rouages de l'administration et des systèmes complexes de prestation de services, et de veiller à ce qu'ils établissent de manière proactive les relations nécessaires à la coordination avec les acteurs clés pertinents ailleurs dans l'administration.

Bon nombre des principaux risques connus auxquels les pays seront confrontés au cours des prochaines décennies sont de nature transnationale. Ils devront être capables de collaborer efficacement les uns avec les autres pour concevoir et mettre en œuvre des solutions communes. La résilience exigera donc des pouvoirs publics qu'ils disposent de compétences efficaces en matière d'engagement, de coopération et de dialogue au niveau international. Des compétences en langues et en communication interculturelle seront également importantes.

Surveillance et intégrité

Il importe de s'attaquer aux risques en matière d'intégrité nés l'abaissement es niveaux de surveillance et de consultation durant la pandémie, et de renforcer la résilience future en établissant en amont des systèmes d'urgence appropriés pour atténuer les crises à venir. Comme évoqué plus haut, la crise de la COVID-19 a contraint les pouvoirs publics à prendre des décisions et des mesures rapides dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne les politiques, la réglementation, la budgétisation et les marchés publics. Le déploiement rapide et massif de mesures de soutien économique, de plans de relance et de programmes d'aides sociales a mis à l'épreuve les systèmes d'intégrité, en particulier le contrôle interne, la surveillance, l'audit et la gestion des risques. Ceci a à la fois amplifié les risques existants pour les systèmes d'intégrité et en a créé de nouveaux. Les crises passées nous ont montré que les situations d'urgence et les ripostes rapides qui s'ensuivent sont propices aux atteintes à l'intégrité dans des domaines tels que les marchés publics d'urgence, l'allocation des programmes de relance économique et d'aides sociales, et la prestation de services (pour l'acquisition et l'administration de vaccins, par exemple). La fraude et la corruption peuvent nuire gravement à l'efficacité des réponses gouvernementales. Les scandales et les perceptions d'influence indue et de pratiques non éthiques sont susceptibles de saper la confiance dans les pouvoirs publics et de compromettre le soutien aux réformes.

Ces risques doivent être gérés par des mesures à court et à long terme visant à sauvegarder l'intégrité publique dans la conception et la mise en œuvre des réponses politiques (OCDE, 2020_[57] ; OCDE, 2020_[77]). Lors de la riposte initiale à la pandémie, des conseils et des directives à l'intention des particuliers et des entreprises ont été publiés par des organismes publics dans plusieurs pays, dont le Canada, les États-Unis et la France, dans le but de protéger les fonds d'aide contre les manœuvres frauduleuses (Tasker, 2020_[78] ; Kreidler, 2020_[79] ; Le Figaro, 2020_[80] ; ICAEW, 2020_[81]). Aux États-Unis, une plateforme analytique capable d'identifier les cas de bénéficiaires suspects a été créée par le Conseil pour la responsabilisation et la transparence (Recovery Accountability and Transparency Board), que l'inspecteur général du programme d'aides était ensuite chargé de traiter. Cette initiative a contribué à prévenir la fraude et la corruption, tout en renforçant les capacités des fonctions d'inspection générale au sein des ministères de tutelle (Zagorin, 2020_[82]). Une plateforme publique, Recovery.gov, permettait aux journalistes et aux citoyens de suivre l'usage fait par les pouvoirs publics de l'argent du contribuable.

Dans une perspective de plus long terme, la mise en place d'un système d'intégrité mature qui favorise une culture de l'intégrité, conformément à la *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'intégrité publique* (OCDE, 2017_[83]), est essentielle pour la résilience future. Plusieurs aspects sont à prendre en compte aux fins de la protection de l'intégrité et de la redevabilité :

- Préparation et planification intégrant la gestion des risques et des tolérances : la planification et la préparation doivent tenir compte à titre préventif des objectifs nécessaires en matière de surveillance, de contrôle et de gestion des risques, car ces

objectifs sont souvent perçus comme entrant en conflit avec les objectifs des programmes. Pour minimiser les prises de décisions discrétionnaires, notamment en temps de crise, la planification peut inclure une définition des tolérances au risque et des compromis acceptables que la hiérarchie est prête à faire, comme par exemple l'assouplissement de contrôles spécifiques, pour faciliter le décaissement des fonds en temps voulu (résilience planifiée).

- **Contrôle interne** : l'efficacité des mesures de planification et de préparation dépend en grande partie de la mesure dans laquelle la responsabilité de la hiérarchie en matière de contrôles est articulée, embrassée et mise en œuvre. Les organisations résilientes s'appuient sur une forme de gouvernance qui se caractérise par un contrôle distribué. Dans le contexte de l'intégrité, et comme l'a montré la crise actuelle, cela se traduit par la nécessité de renforcer la supervision et l'appropriation de l'environnement de contrôle interne par la hiérarchie.
- **Gestion de l'information** : la manière dont l'information est gérée et utilisée est largement reconnue comme un facteur déterminant de la résilience organisationnelle. Dans les pays Membres et non Membres de l'OCDE, la diffusion des résultats des évaluations des risques, notamment des risques émergents, fait souvent défaut. Dans la plupart des pays, les pouvoirs publics procèdent à des évaluations des risques, mais tous n'ont pas développé les politiques, les pratiques et la culture nécessaires à une utilisation efficace des résultats. Des efforts accrus pour diffuser et communiquer les résultats des évaluations des risques aux principales parties prenantes à même d'utiliser ces informations pour façonner les politiques ou prendre des décisions de gestion peuvent contribuer à l'émergence de systèmes d'intégrité plus résilients.
- **Veiller à ce que les décisions soient fondées sur des données factuelles** : la crise a démontré l'intérêt d'investir dans les infrastructures informatiques et des approches pilotées sur la donnée, tant pour relever les défis du quotidien que pour faire face en cas de choc aigu. Parmi les pays les mieux préparés à mettre en place des portails de transparence, à suivre les fonds de relance et à tirer parti des données pour la surveillance, nombreux sont ceux qui avaient déjà investi dans les infrastructures, les capacités et les compétences nécessaires.

Confiance et transparence

Lorsque des chocs se produiront à l'avenir, les pays les plus résilients seront ceux qui disposeront de mécanismes efficaces et équitables pour impliquer les citoyens dans la conception des solutions à leur apporter et leur mise en œuvre. Comme souligné plus haut, les normes en matière de transparence, de recueil de données factuelles et de participation ont été abaissées dans de nombreux domaines d'action durant la crise de la COVID-19, ou bien modifiées, par exemple en recourant à des éléments factuels opportuns mais non officiels, ou encore en menant des consultations avec des groupes d'experts et des groupes scientifiques rapidement établis. Alors que le choc de la pandémie commence à s'estomper, les pouvoirs publics doivent s'adapter dans leur façon d'opérer de manière à renforcer la confiance des citoyens et mieux promouvoir des systèmes démocratiques sains. La présente section expose les grandes lignes des principales réformes souhaitables.

La confiance dans les pouvoirs publics joue un rôle déterminant pour leur efficacité et leur résilience. La mesure de la confiance permet d'évaluer jusqu'à quel point la population fait confiance aux institutions publiques pour continuer d'assurer leur

mission, de préserver l'intérêt général et de protéger les générations actuelles et futures. De nombreuses études ont montré que la confiance, tant dans les institutions que dans les autres, est un élément clé du progrès social et économique (Algan et Cahuc, 2014^[84]). La confiance des citoyens dans les institutions publiques facilite la mise en œuvre des politiques, en soutenant la priorisation des actions, en suscitant plus rapidement l'appui initial, en améliorant le respect des différentes pratiques, et en réduisant les coûts de mise en application, notamment. Durant la pandémie de COVID-19, les sociétés bénéficiant de niveaux de confiance institutionnelle plus élevés ont atteint des niveaux plus élevés de conformité aux mesures requises pour enrayer la propagation du virus (Bargain et Aminjonov, 2020^[85]). De plus, les niveaux élevés de confiance institutionnelle ont permis de mieux concentrer les efforts et les ressources pour atténuer les conséquences socio-économiques des mesures restrictives et tirer des leçons qui pourraient éclairer les réponses politiques aux chocs futurs.

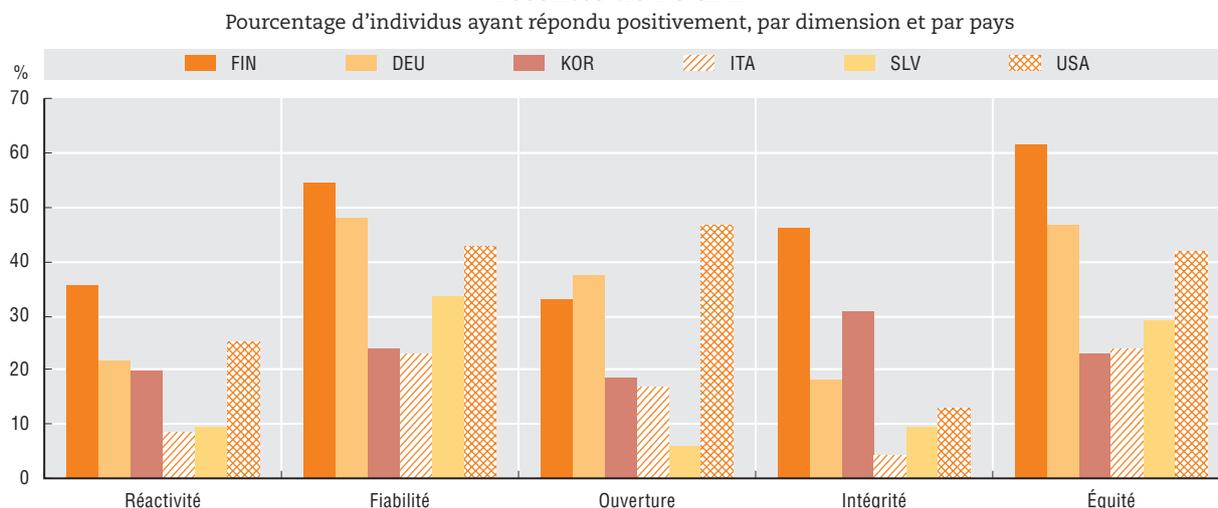
Un consensus semble se dégager sur le fait que, ces dernières années, le manque de confiance dans les pouvoirs publics sape la légitimité des institutions publiques, alimente la polarisation politique et favorise les mouvements populistes (Devine et al., 2020^[86]). La confiance des citoyens dans les autorités publiques a subi des dommages importants à la suite de la crise financière mondiale de 2008-09 et n'a retrouvé ses niveaux d'avant la crise que dans certains pays (OCDE, 2019^[87]). Un sentiment existe d'iniquité et d'injustice sur le plan économique et social, mais aussi sur le plan politique et sur celui de la représentativité, qui date d'avant la crise de la COVID-19. En 2018, seules 40 % des personnes interrogées dans les 26 pays de l'OCDE considérés estimaient pouvoir avoir une influence sur l'action des pouvoirs publics (chapitre 13). En matière de politique sociale, l'OCDE se faisait l'écho d'un « net sentiment d'insatisfaction et d'injustice ». Dans 21 pays de l'OCDE, 60 % des individus estimaient que les pouvoirs publics n'intégraient pas le point de vue de citoyens comme eux lors de la conception ou de la réforme des prestations publiques (OCDE, 2018^[88]).

2020 a fait naître davantage de défis pour la confiance dans les autorités publiques, et plus largement pour les libertés civiles et les systèmes démocratiques. Après un effet initial de « rassemblement autour du drapeau » dans les premiers temps de l'épidémie de COVID-19, une érosion de la confiance de la population dans son gouvernement et ses institutions publiques a été observée dans la plupart des pays en 2020 (Chapitre 12, voir également (Eurofound, 2020^[89]) (IPSOS, 2021^[90])). Dans de nombreux pays, les réponses des pouvoirs publics ont été éclipsées par des scandales de corruption et de fraude. Certains observateurs ont estimé que les restrictions sans précédent des libertés civiles en 2020 (couvre-feux, restrictions dans les déplacements, limitation ou interdiction des rassemblements) allaient au-delà de ce qu'autorise le droit international en matière de limitation des droits en périodes d'état d'urgence sanitaire (Narsee, 2021^[91]). Dans une récente enquête auprès des citoyens, les pouvoirs publics étaient jugés à la fois moins éthiques et moins compétents que les entreprises, les médias et les ONG (Edelman, 2021^[92]). Dans de nombreux pays, y compris les pays de l'OCDE, des mouvements de protestation sociale de grande ampleur se sont élevés (Rachman, 2021^[93] ; Trian, 2021^[94]).

Pour rétablir et maintenir la confiance, les pouvoirs publics vont devoir comprendre et agir sur ses principaux déterminants. L'OCDE mesure la confiance institutionnelle au regard de cinq déterminants : la réactivité dans la prestation des services publics, la fiabilité en matière d'anticipation des nouveaux besoins et de protection des personnes,

et l'intégrité, l'ouverture et l'équité (OCDE, 2017_[95]). De grandes variations sont observées sur ces déterminants d'un pays à l'autre et d'un aspect à l'autre de l'action des pouvoirs publics. Par exemple, dans un sous-ensemble de pays avant la pandémie, seuls 23 % italiens jugeaient fiable leur gouvernement du point de vue de son aptitude à faire face aux chocs, par exemple une catastrophe naturelle ou une épidémie de maladie contagieuse ; alors que ce chiffre atteignait 54 % en Finlande en 2020 (graphique 1.13).

Graphique 1.13. **Déterminants de la confiance dans les pouvoirs publics dans les enquêtes récentes de l'OCDE**



Notes : l'échelle utilisée pour la Finlande est de 1-10. La question relative à la fiabilité pour la Finlande porte sur le choc sanitaire. Dans le cas de la Finlande, les données sont basées sur le module spécial de l'Enquête sur la confiance dans les institutions publiques, d'après les résultats de Statistics Finland dans le cadre de l'Enquête sur la confiance des consommateurs d'août 2020. Partie A : la dimension politique est entre parenthèses. Valeur moyenne des réponses à la question sur les déterminants de la confiance. Partie B : les données pour l'Allemagne, l'Italie, la Slovénie et les États-Unis datent de 2017 et ont été collectées dans le cadre du projet Trustlab. Les données pour la Corée datent également de 2017 et ont été recueillies par l'Institut coréen de développement en coopération avec l'OCDE. Pourcentage de la population ayant répondu entre 7-10 pour chacun des déterminants.

Source : OCDE/KDI (2018_[96]), Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308992-en> pour la Corée, (OCDE, 2021_[97]), Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Finland; Murin et al. pour la Finlande, (Murin et al., 2018_[98]), Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment", <https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en> pour les autres pays.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262315>

Une réactivité et une fiabilité accrues aideront les pays à bâtir une reprise résiliente et à renforcer la confiance de leur population. En Corée et en Finlande, les données de l'OCDE montrent que la réactivité et la fiabilité des pouvoirs publics sont les principaux déterminants de la confiance en l'État (OCDE/KDI, 2018_[96] ; OCDE, 2021_[97]). La fiabilité des services publics est également liée à la viabilité à long terme, réelle ou perçue, des politiques, ce qui renforce la confiance de la population et son soutien aux réformes. Par exemple, des données récentes pour la Corée, l'Espagne et la Suède montrent que la plupart des individus pensent qu'atténuer le changement climatique permettra d'améliorer les conditions de vie futures, et que cette action pourrait être financée par de la dette. En revanche, ils ne sont pas disposés à soutenir des politiques tournées vers l'avenir, car ils font peu confiance aux pouvoirs publics pour tenir leurs promesses en matière d'action climatique (Fairbrother, 2020_[99]).

Les expériences des pays durant la crise de la COVID-19 mettent en lumière la robustesse du Cadre d'action pour la confiance de l'OCDE pour l'identification d'actions concrètes destinées à mieux préserver la confiance, et également certaines nécessités auxquelles les pouvoirs publics doivent prêter attention pour améliorer la résilience. Les pays devront s'employer à renforcer le soutien aux politiques et aux réformes en faveur de la relance en

informant et en impliquant les citoyens, en anticipant et en examinant l'impact distributif des politiques sur les différents groupes de population. Plus spécifiquement, dans le cadre de la relance et de l'adaptation post-COVID-19, il importe qu'ils s'attachent à renforcer la résilience en adaptant leur façon d'opérer pour répondre à trois exigences clés : faire preuve d'ouverture et de réactivité dans la manière dont les intérêts sont représentés et agrégés dans les politiques publiques, garantir l'inclusion et un traitement équitable dans la conception des politiques, et lutter contre la mésinformation et la désinformation.

Représentation et agrégation des intérêts

Les parlements jouent un rôle clé dans la représentation et l'agrégation des intérêts sociétaux, et seront importants durant la reprise. Les parlements exercent déjà un rôle de poids dans l'autorisation des dépenses et la mobilisation des recettes. Dans deux tiers des pays de l'OCDE, le parlement débat ou approuve les cadres budgétaires à moyen terme, et dans plus de la moitié des pays, il débat des perspectives à long terme (OCDE, 2019_[63]). Néanmoins, à mesure du déploiement par les gouvernements de leurs plans de relance et réformes à grande échelle, il importera que le parlement soit impliqué au-delà de son rôle budgétaire traditionnel. La participation des parlements à l'ensemble du cycle budgétaire, et en particulier à l'analyse de la viabilité à moyen et long terme, contribuera à asseoir la crédibilité des engagements pluriannuels ainsi que le consensus sur les principales options politiques prospectives.

La représentation parlementaire est imparfaitement représentative de la société. Au niveau mondial, ces dernières années, en moyenne dans les pays de l'OCDE, un peu moins d'un tiers des parlementaires étaient des femmes (OCDE, 2019_[100]) et environ un cinquième avaient moins de 40 ans (OCDE, 2018_[101]). À ce titre, l'amélioration de la représentation nécessitera des approches plus larges pour impliquer les citoyens, comprendre les différents points de vue et besoins, et renforcer la confiance.

Il convient de redoubler d'efforts pour impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques, afin à la fois d'accroître la confiance et de mieux prioriser les réformes durant la reprise. La relance offre une occasion rare d'améliorer les politiques dans un large éventail de domaines. Une élaboration inclusive des politiques, qui permettent aux différents intérêts, besoins et préférences d'orienter les politiques futures, doit être une priorité. Un tel fonctionnement implique des mécanismes de consultation et d'implication des citoyens, l'ouverture des données publiques et un usage éthique des données, l'utilisation des technologies et données numériques pour concevoir et mettre en œuvre des services publics qui répondent aux besoins et aux attentes de la population, ainsi que le développement d'initiatives visant à promouvoir la transparence et la redevabilité. Des outils de mesure supplémentaires pourraient être développés pour évaluer la perception par les citoyens de l'association de la population, de l'utilisation des données et des services numériques ainsi que de la communication publique.

La promotion d'un gouvernement ouvert contribuera à l'amélioration de la qualité de la conception, et facilitera également l'alignement des politiques sur les besoins, les valeurs et les priorités de la population. Les décisions qui entourent la résilience des pouvoirs publics et la résilience sociale à long terme mettent en jeu des valeurs et impliquent des compromis complexes et des arbitrages de long terme. Lorsqu'ils sont conçus de manière appropriée, les processus délibératifs représentatifs tels que les assemblées de citoyens peuvent être des innovations utiles et bien adaptées à ce défi. La base de données de l'OCDE

sur les processus délibératifs recense près de 300 exemples de pratiques délibératives représentatives (OCDE, 2020_[102]). Elle témoigne de la capacité des citoyens à orienter les décisions de dépenses à long terme, comme à Melbourne par exemple, où le Melbourne People's Panel s'est chargé de déterminer les priorités du plan décennal de la ville, d'un budget de 5 milliards AUD. À Nantes en France, Milan en Italie et Bristol au Royaume-Uni, un groupe de citoyens sélectionnés de manière aléatoire a dans chaque cas été constitué par la municipalité pour débattre et élaborer des recommandations éclairées pour le plan de relance post-COVID-19 de la ville.

Les pouvoirs publics devront reconnaître la fracture numérique dans la volonté et/ou la capacité d'interagir en ligne avec l'administration. Les pays de l'OCDE bénéficient de niveaux élevés de couverture internet. 97 % des citoyens ont accès à un réseau 4G et 87 % des ménages disposent d'une connexion haut débit. Cependant, avant la COVID-19, seuls 58 % des adultes avaient utilisé les technologies numériques au cours des 12 derniers mois pour interagir avec les autorités publiques. Seuls 70 % des 55-74 ans et 72 % des personnes du quartile de revenu le plus bas avaient accédé à l'internet au cours des trois derniers mois (OCDE, 2019_[103]). La résilience nécessitera de multiples canaux efficaces pour interagir avec les citoyens et pour la prestation des services. Les pouvoirs publics doivent investir dans la culture numérique dès les premiers stades de l'éducation, tout en continuant à dialoguer avec les citoyens par différents canaux.

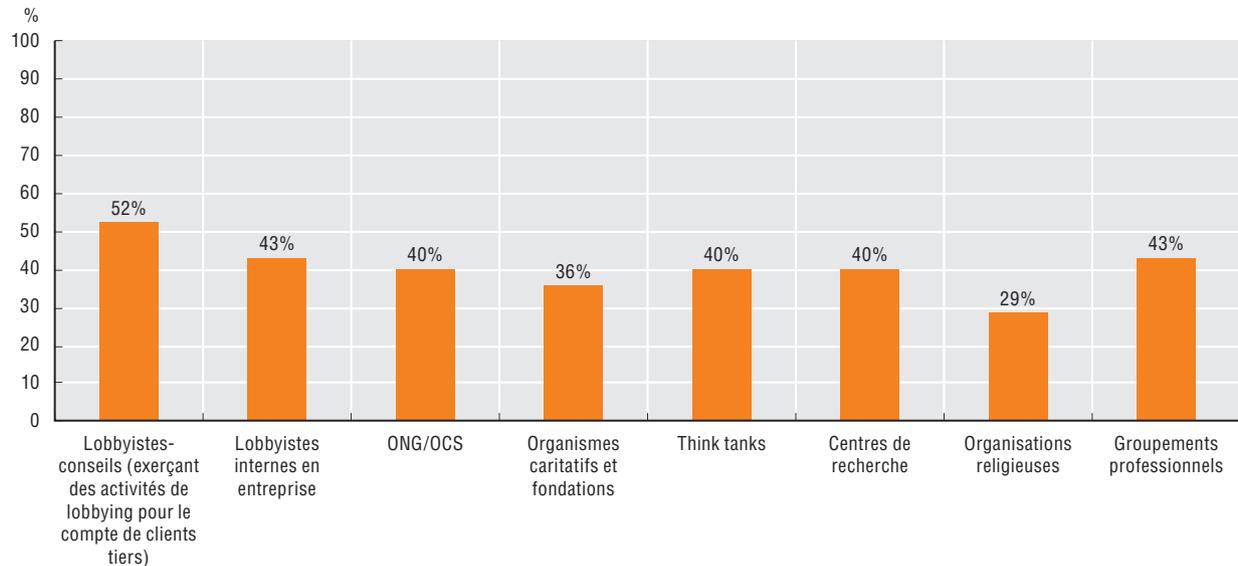
Il convient d'améliorer la transparence et la gouvernance des procédures de lobbying.

Les reprises après les chocs précédents suggèrent que le lobbying exercé par des intérêts ayant des liens avec les décideurs politiques peut conduire à des biais dans les décisions publiques. Lors des précédents plans de relance économique, les entreprises qui pratiquaient un lobbying actif étaient plus susceptibles de bénéficier d'un soutien, de surcroît plus important et plus rapide (Blau, Brough et Thomas, 2013_[104]). Dans certains pays, les liens politiques ont tendance à influencer l'attribution des aides financières et, après les renflouements, les entreprises « politiquement connectées » sont moins performantes que celles qui ne le sont pas (Faccio, Masulis et McConnell, 2006_[105] ; Igan et Lambert, 2018_[106]). Les plans et politiques de soutien biaisés ont un impact négatif sur la résilience sociale et économique après les crises (Hasen, 2012_[107]).

Le lobbying pour les entreprises les plus touchées par une crise est une pratique légitimement recevable pour l'accès au bénéfice de mesures de riposte d'urgence. Cependant, le besoin de rythme durant la crise de la COVID-19 a mis en évidence des risques préexistants dans la gouvernance du lobbying. Les données issues des registres de lobbying et les informations parues dans les médias indiquent que les activités d'influence et de lobbying liées à la pandémie de COVID-19 ont considérablement augmenté au cours des premiers mois de la crise (Commissariat au lobbying du Canada, 2020_[108]). Les premiers rapports suggèrent que, dans certains contextes, les plans de relance peuvent avoir créé des avantages pour les entreprises ayant des liens existants avec les prêteurs et disposant des ressources pour naviguer dans les complexités institutionnelles et administratives (Warmbrodt, 2020_[109]) (Tankersley, 2020_[110]). Certaines activités se sont concentrées sur la promotion de positions que des groupes d'intérêt défendaient avant la crise (Vogel, 2020_[111]). Ces risques sont exacerbés par l'absence de publications proactives d'informations sur les entreprises qui ont cherché à influencer les décisions clés et comment. Moins de la moitié des pays ont des exigences en matière de transparence couvrant la plupart des acteurs qui s'engagent régulièrement dans le lobbying (graphique 1.14).

Graphique 1.14. Acteurs soumis aux exigences de transparence dans leurs réunions et échanges avec les agents publics

Parmi les adhérents à la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et les répondants à l'Enquête 2020 de l'OCDE sur le lobbying.



Source : OCDE (2021^[112]), Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262334>

Pour renforcer la confiance, il conviendra d'adapter les fonctions de l'administration publique afin d'assurer une agrégation plus équilibrée et plus transparente des intérêts, de manière à ne pas compromettre la reprise par des programmes inefficaces ou des politiques inéquitables.

- S'il convient d'autoriser un degré proportionné de souplesse en périodes de crise, un niveau minimum d'inclusion doit être établi et maintenu. Une consultation accélérée peut être menée avec les parties prenantes particulièrement touchées, ainsi que des consultations plus fréquentes et plus informelles.
- Des examens de suivi, tels que déjà prévus pour de nombreuses mesures réglementaires, peuvent contribuer à entretenir la confiance.
- Il importe que les pouvoirs publics soumettent à des mesures de transparence tous les acteurs cherchant à influencer les processus décisionnels. Les registres en ligne, à l'image du Registre canadien des lobbyistes, sont un outil important (Commissariat au lobbying du Canada, s.d.^[113]).
- Une approche globale de la définition du lobbying et des lobbyistes est nécessaire pour couvrir toutes les formes d'influence sur l'élaboration des politiques, y compris les think tanks, la recherche, les organisations de terrain et les groupes consultatifs et d'experts.
- Les pays doivent établir à l'intention de leurs agents publics un cadre d'intégrité pour le lobbying et les autres pratiques d'influence.
- L'amélioration des normes et des directives contribuera à une pratique du lobbying qui ne soulève pas de préoccupations quant à l'intégrité et à l'inclusivité de l'élaboration des politiques.

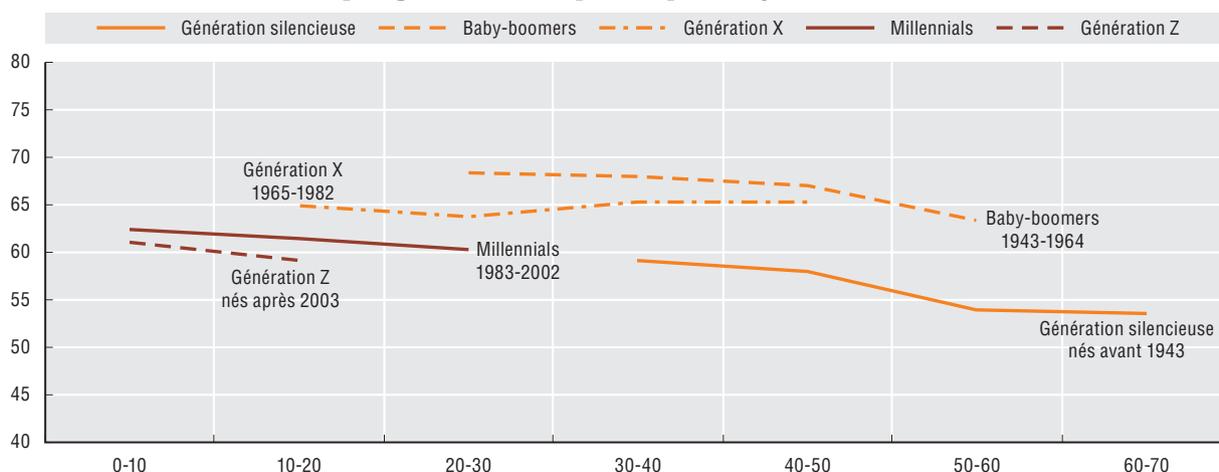
Ces sujets sont traités plus en détail dans le rapport sur la mise en œuvre de la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (OCDE, 2021^[112]).

Inclusion et traitement équitable dans la conception des politiques

Il importe de chercher à améliorer l'inclusion et l'équité dans les retombées pour les citoyens. La conception et la mise en œuvre des politiques doivent s'attaquer activement aux inégalités. L'insatisfaction à l'égard des pouvoirs publics et le sentiment que la décision publique ne sert pas l'intérêt général se nourrissent des inégalités croissantes de revenu entre les citoyens. Avant la pandémie, le revenu disponible moyen des 10 % des citoyens de l'OCDE les plus riches avoisinait 9.5 fois celui des 10 % les plus pauvres, contre un écart de 7 fois plus il y a 25 ans. Des risques de profond enracinement des inégalités de revenus se font jour. Les enfants dont les parents n'ont pas terminé leur cycle d'enseignement secondaire n'ont que 15 % de chances d'accéder à l'université, contre 60 % pour ceux dont au moins un parent a atteint le niveau de l'enseignement supérieur (OCDE, 2019^[114]).

L'inégalité revêt de plus en plus une dimension intergénérationnelle. Depuis la génération des « baby boomers », chaque nouvelle génération a vu ses chances d'appartenir à la classe moyenne (OCDE, 2019^[115]; OCDE, 2020^[116]). La crise de la COVID-19 est susceptible d'avoir aggravé les choses, par le jeu d'impacts systématiques, profonds et disproportionnés sur l'emploi, l'éducation et le bien-être des jeunes (ILO, 2020^[117]). Par ailleurs, les inégalités femmes-hommes restent importantes. Avant la COVID-19, l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes était en moyenne de 12.8 % dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2019^[118]; OCDE, 2017^[119]). Là encore, la pandémie de COVID-19 pourrait avoir aggravé la situation, les femmes ayant assumé une grande partie de la charge de travail supplémentaire au foyer tout en étant de surcroît confrontées à des risques élevés de perte d'emploi et de revenu (OCDE, 2020^[120]).

Graphique 1.15. **Pourcentage de la population vivant dans des ménages à revenu intermédiaire, par génération et par étape du cycle de vie**



Note : génération silencieuse, nés avant 1943 ; baby-boomers, nés entre 1943 et 1964 ; génération X, nés entre 1965 et 1982 ; millennials, nés entre 1983 et 2002 ; génération Z, nés après 2003. La catégorie des revenus intermédiaires regroupe la population vivant dans des ménages dont le revenu représente entre 75 % et 200 % du revenu médian. La moyenne de l'OCDE est calculée sur la base des données disponibles pour le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Mexique, les Pays-Bas, la Norvège, l'Espagne, la Suède et les États-Unis.

Source : OCDE (2019^[115]), *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse*, <https://doi.org/10.1787/2b47d7a4-fr>.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934262353>

Pour promouvoir la confiance, la résilience et des systèmes démocratiques sains, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que les processus d'élaboration des politiques tiennent compte plus activement les principales dimensions de l'inégalité. Des outils techniques existent déjà qui permettent de mieux comprendre l'impact différencié des politiques sur les différents groupes de citoyens, tels que l'analyse de l'incidence fiscale (Lustig, 2018_[121]). D'autres peuvent aider à s'assurer que les politiques s'attaquent activement aux inégalités, tels que la budgétisation sexospécifique (Stotsky, 2016_[122]). Il importe de veiller à ce que des informations désagrégées quant à l'impact des politiques sur les différents groupes de la société soient systématiquement intégrées dans la conception et l'évaluation des politiques. Au Canada par exemple, les dépenses et les politiques publiques visant à rétablir le pays de la crise de la COVID-19 ont été examinées du point de vue de la manière dont elles affecteront les différents groupes sociaux, en reconnaissant des facteurs d'identité croisés tels que le sexe et l'âge.

Lutte contre la Méinformation et la Désinformation

Les efforts déployés pour renforcer la résilience des pouvoirs publics et promouvoir des systèmes démocratiques sains doivent chercher à mieux institutionnaliser et à pérenniser les réponses à la méinformation et la désinformation. De nombreux pays de l'OCDE étaient insuffisamment préparés à faire face à la désinformation durant la pandémie. Sur les 27 pays Membres de l'OCDE considérés, seuls 11 CdG disposaient au début de la crise de documents, de politiques ou de cadres officiels pour guider leurs réponses à la méinformation et la désinformation. Seuls 4 ministères de la Santé sur 18 possédaient des documents similaires ou bénéficiaient de documents publiés pour l'ensemble du gouvernement (OCDE, 2020_[47]). Si cela ne signifie pas que les autorités ne s'intéressaient pas à la question, il semble que la préparation n'était pas suffisante pour faire face à la vague de méinformation sanitaire qui est née avec la pandémie. Dans de nombreux pays, les hésitations initiales des pouvoirs publics à communiquer de manière décisive, notamment en ce qui concerne les incertitudes et les inconnues entourant la pandémie, ont ouvert une brèche propice au déferlement de cette vague. Les rapports suggèrent que des rumeurs trompeuses sur les modes de transmission du virus et sur l'efficacité de la distanciation sociale ont parfois conduit la population à poursuivre des activités qui contrevenaient aux consignes (Seitz, 2020_[123]), voire à s'en prendre à des infrastructures (Satariano et Alba, 2020_[124]). Plus généralement, la méinformation et la désinformation peuvent nuire au fonctionnement des systèmes démocratiques en entravant la capacité des citoyens à prendre part à une communication caractérisée par l'appel aux faits et à la logique, le respect moral et l'inclusion démocratique (McKay et Tenove, 2020_[125]).

La lutte contre le rôle clivant que jouent la méinformation et la désinformation exige une action sur plusieurs fronts. Une communication publique efficace peut promouvoir la confiance dans l'efficacité et la sécurité des vaccins en fournissant des informations précises, fiables et opportunes (OCDE, 2021_[126]) et en mobilisant des « voix de confiance » pour amplifier la portée du contenu fiable. Au Canada par exemple, un travail est mené en étroite collaboration avec les leaders religieux et communautaires pour créer et diffuser des messages compte tenu des besoins locaux, contribuant ainsi au dialogue avec la population (Gouvernement du Canada, 2020_[127]).

Les communicants publics peuvent jouer un rôle clé dans le repérage des récits faux ou trompeurs, et la réponse à ceux-ci. Au Royaume-Uni par exemple, une unité de riposte rapide a été créée pour identifier et traiter les fausses informations liées au COVID-19. L'unité

aide les communicateurs publics à reconnaître, surveiller et répondre stratégiquement aux contenus potentiellement dangereux. Le renforcement de la résilience exigera également des pouvoirs publics qu'ils mobilisent les citoyens et les parties prenantes et collaborent avec eux dans le cadre d'approches pansociétales. Avant la crise, 20 CdC des pays de l'OCDE consultaient déjà des partenaires extérieurs pour lutter contre la mésinformation. En Italie par exemple, une task force a été créée avec la mission de déterminer des interventions contre la mésinformation avec les médias et la société civile (OCDE, 2020_[128]).

Les efforts doivent également s'étendre à des mesures de politique publique plus larges visant à renforcer l'écosystème des médias et de l'information (OCDE, 2020_[128]). De nouveaux mécanismes pour concevoir et faire appliquer les réglementations sont nécessaires afin de lutter contre la propagation de la mésinformation et de la désinformation sur les plateformes de communication nouvelles et en évolution, notamment en promouvant la transparence et la concurrence. Ceci nécessitera un effort holistique, pangouvernemental, pour gérer les compromis et soutenir efficacement la liberté de parole et d'expression. Les politiques visant à soutenir un secteur des médias diversifié et indépendant au moyen d'incitations fiscales et de subventions, comme c'est le cas en Autriche, au Canada, en France et en Suède, peuvent également être utiles. Beaucoup ont également soutenu leurs radiodiffuseurs de service public. Enfin, il sera essentiel de travailler sur la demande d'information ; les initiatives d'éducation aux médias, par exemple, peuvent aider les enfants et les adultes à mieux appréhender les différents médias et messages, et les encourager à mieux évaluer l'information et à faire preuve de davantage de vigilance avant d'amplifier un contenu potentiellement inexact ou trompeur (Matasick, Alfonsi et Bellantoni, 2020_[129]).

Un renforcement de leur cadre de gestion des données personnelles est à envisager par les pays, qui garantisse aux citoyens plus de transparence et de contrôle. Les systèmes de recherche des contacts mis en place pour aider à gérer la pandémie de COVID-19 ont entraîné des collectes et des traitements de données personnelles sans précédent. Cette situation a soulevé des questions quant à la manière dont les pouvoirs publics utilisent les données des citoyens, autour des sujets du respect de la vie privée, des garanties et des contrôles. Il importe pour la confiance dans les pouvoirs publics de garantir l'agentivité des citoyens sur leurs propres données. Il y a lieu à cet effet de disposer de règles claires et ouvertes en ce qui concerne la gestion des données et les outils numériques, qui garantissent aux citoyens plus de transparence et de contrôle sur les données détenues à leur sujet par les pouvoirs publics et sur la manière dont elles sont utilisées. Pour compléter leurs réglementations existantes sur la protection des données et de la vie privée, les pays travaillent de plus en plus sur des instruments fondés sur des valeurs, tels que des cadres éthiques pour les données (par exemple, au Royaume-Uni et aux États-Unis). L'adoption de cadres plus formels en matière d'éthique des données, tels que les Principes de bonnes pratiques pour l'éthique des données dans le secteur public de l'OCDE (OCDE, 2021_[130]), pourra être utile pour soutenir leur mise en œuvre pratique.

Notes

1. Dans le cadre conceptuel du *Panorama des administrations publiques*, l'emploi public (assimilé au facteur « travail ») et les finances publiques (assimilées au facteur « capital ») constituent les intrants de l'activité des administrations publiques. Le présent chapitre évoque également l'importance des actifs et de l'information, explicitement considérés, eux aussi, comme des intrants. La crise du COVID-19 a mis en relief le fait qu'une telle définition élargie des intrants en « capital » pourrait s'avérer nécessaire, à l'avenir, pour analyser le fonctionnement de la sphère publique. Pendant la crise du COVID-19, les administrations publiques ont eu besoin de données et d'information (p. ex.

sur les taux d'infection ou les pertes d'emploi) pour prendre leurs décisions. Elles ont également dû mobiliser tout un éventail d'actifs pour remplir leur mission (hôpitaux, stocks, infrastructure internet, etc.).

2. Le cadre conceptuel du *Panorama des administrations publiques* décrit le fonctionnement des administrations publiques par analogie avec une activité de production économique. On pourrait donc tirer de ce cadre conceptuel une définition plus technique du concept d'administration résiliente, dans laquelle une administration résiliente serait une administration apte à remplacer efficacement des intrants et/ou à définir de nouveaux processus de production de façon à continuer de livrer les mêmes produits aux citoyens en cas de perturbation. Les deux approches du concept sont employées dans les sections 1.2 et 1.3 de ce chapitre.
3. Il est à noter que cette réserve de capacité a été créée, pour partie, par substitution d'intrants privés aux intrants publics. En d'autres termes, de nombreux agents publics ont fourni eux-mêmes leur espace de travail, leur connexion à l'internet, etc., en 2020.
4. Recommandations en partie basées sur le rapport publié par l'OCDE suite à l'événement *Government after Shock*. Cet événement, qui a réuni plus de 5 500 citoyens, praticiens, parties prenantes et responsables gouvernementaux dans le cadre de quelque 65 conversations locales et thématiques, a été l'occasion de s'interroger de manière critique sur les implications de la crise de la COVID-19, et d'explorer les moyens de conduire l'administration publique et la société sur la voie de futurs préférés. Suite à l'événement, un forum mondial s'est tenu avec les responsables gouvernementaux (OCDE, 2020^[131]).

Références

- AdCF (2020), *Chute de la commande publique*, <https://www.adcf.org/articles-chute-de-la-commande-publique--l-adcf-tire-le-signal-d-alarme-5581> (consulté le 19 mars 2021). [53]
- Algan, Y. et P. Cahuc (2014), « Trust, Growth, and Well-Being: New Evidence and Policy Implications », dans *Handbook of Economic Growth*, <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-444-53538-2.00002-2>. [84]
- Banque mondiale (2020), *Indicateurs du développement dans le monde*, Banque mondiale, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL>. [11]
- Bargain, O. et U. Aminjonov (2020), « Trust and compliance to public health policies in times of COVID-19 », *Journal of Public Economics*, vol. 192, p. 104316, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104316>. [85]
- Blau, B., T. Brough et D. Thomas (2013), « Corporate lobbying, political connections, and the bailout of banks », *Journal of Banking & Finance*, vol. 37/8, pp. 3007-3017, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jbankfin.2013.04.005>. [104]
- ChileCompra (2021), *Compras historicas del Estado*, <http://datosabiertos.chilecompra.cl/Home/CompraHistorica> (consulté le 19 mars 2021). [52]
- Cohen, J. (2021), « How soon will COVID-19 vaccines return life to normal? », *Science*, <http://dx.doi.org/10.1126/science.abh0618>. [1]
- Commissariat au lobbying du Canada (2020), *Rapport annuel 2019-2020*, <https://lobbycanada.gc.ca/fr/rapports-et-publications/rapport-annuel-2019-2020/>. [108]
- Commissariat au lobbying du Canada (s.d.), *Le Registre des lobbyistes*, <https://lobbycanada.gc.ca/app/secure/ocl/lrs/do/guest?lang=fra>. [113]
- Commission Européenne (2021), *Facilité pour la reprise et la résilience*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr (consulté le 2021 Apr 27). [70]
- Commission Européenne (2021), *Plan de relance pour l'Europe*, https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_fr (consulté le 31 March 2021). [60]
- Davenport, C. (2021), « Biden's Big Bet: Tackling Climate Change Will Create Jobs, Not Kill Them », *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2021/03/31/climate/biden-climate-jobs.html> (consulté le 31 March 2021). [59]
- Devine, D. et al. (2020), *Exploring Trust, Mistrust and Distrust*, TrustGov Project, University of Southampton. [86]
- Edelman (2021), *Edelman Trust Barometer 2021*, Edelman, <https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2021-01/2021-edelman-trust-barometer.pdf>. [92]

- Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19*, <http://eurofound.link/ef20059> (consulté le March mai 2021). [89]
- Faccio, M., R. Masulis et J. McConnell (2006), « Political Connections and Corporate Bailouts », *The Journal of Finance*, vol. 61/6, pp. 2597-2635, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6261.2006.01000.x>. [105]
- Fairbrother et al. (2020), *How Much Do People Value Future Generations? Climate Change, Trust, and Public Support for Future-Oriented Policies*, <https://doi.org/10.5878/abr0-ba73>. [99]
- Falagiarda, M., A. Prapiestis et E. Rancoita (2020), « Public loan guarantees and bank lending in the COVID-19 period », *ECB Economic Bulletin* 6. [33]
- Ferguson, N. (2020), *Report 9 - Impact of non-pharmaceutical interventions (NPIs) to reduce COVID-19 mortality and healthcare demand*, Imperial College London, <https://www.imperial.ac.uk/mrc-global-infectious-disease-analysis/covid-19/report-9-impact-of-npis-on-covid-19/>. [8]
- FMI (2021), *Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic*, FMI, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. [32]
- Gouvernement de la Corée (2020), *Korean New Deal: National Strategy for a Great Transformation*, <https://english.moef.go.kr/pc/selectTbPressCenterDtl.do?boardCd=N0001&seq=4948#:~:text=The%20Korean%20New%20Deal%2C%20announced,employment%20and%20social%20safety%20net.> [58]
- Gouvernement des Pays-Bas (2020), *Stability Programme: The Netherlands*, Gouvernement des Pays-Bas, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european-semester-stability-programme-netherlands_en.pdf. [64]
- Gouvernement du Canada (2020), *Unité de l'impact et de l'innovation : Rapport annuel 2019-2020*, Bureau du Conseil privé, <https://www.canada.ca/content/dam/ih-ci/documents/pdfs/2019-2020-fra.pdf>. [127]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2021), *UK Scientific Advisory Group for Emergencies*, <https://www.gov.uk/government/organisations/scientific-advisory-group-for-emergencies>. [14]
- Hale, T. et al. (2020), *Oxford COVID-19 Government Response Tracker*, Blavatnik School of Government, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker#data>. [10]
- Hasen, R. (2012), « Lobbying, Rent-Seeking, and the Constitution », *Stanford Law Review*, vol. 64/1. [107]
- Hauser, A. (2020), *Seven Moments in Spring: Covid-19, financial markets and the Bank of England's balance sheet operations*, Bank of England, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2020/seven-moments-in-spring-covid-19-speech-by-andrew-hauser.pdf?la=en&hash=43D022917D76095F1E79CBDD5D42FCD96497EA5F>. [38]
- Hordijk, L. et P. Patnaik (2020), « Covid-19: EU countries spent over €220m stockpiling remdesivir despite lack of effectiveness, finds investigation », *BMJ*, vol. 371, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.m4749>. [18]
- Hynes, W. et al. (2020), « Bouncing forward: A resilience approach to dealing with COVID-19 and future systemic shocks », *Environment Systems and Decisions*, vol. 40/2, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10669-020-09776-x>. [7]
- ICAEW (2020), *Government Watchdog Sounds COVID-19 Fraud Risk Alarm*, <https://www.icaew.com/insights/viewpoints-on-the-news/2020/mar-2020/government-watchdog-sounds-covid-19-fraud-risk-alarm> (consulté le May novembre 2021). [81]
- Igan, D. et T. Lambert (2018), « Bank Lobbying: Regulatory Capture and Beyond », *SSRN Electronic Journal*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3128829>. [106]
- ILO (2020), *Les jeunes et le COVID-19 : impacts sur les emplois, l'éducation, les droits et le bien-être mental*, https://www.ilo.org/global/topics/youth-employment/publications/WCMS_753026/lang--en/index.htm. [117]
- Infrastructure Canada (2020), *Investir dans la résilience des collectivités face à la COVID-19*, <https://www.infrastructure.gc.ca/plan/covid-19-resilience-fra.html>. [68]
- IPCC (2018), *Réchauffement planétaire de 1,5 °C : Résumé à l'intention des décideurs*, climat, Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du, https://report.ipcc.ch/sr15/pdf/sr15_spm_final.pdf. [3]
- IPSOS (2021), *COVID-19 one year on: Global public loses confidence in institutions*, <https://www.ipsos.com/en/covid-19-one-year-global-public-loses-confidence-institutions> (consulté le 2021 April 5). [90]
- Kim, E. (2020), « Drawing on Israel's Experience Organizing Volunteers to Operationalize Drive-Through Coronavirus Testing Centers », *Disaster Medicine and Public Health Preparedness*, vol. 14/6, <http://dx.doi.org/10.1017/dmp.2020.104>. [22]
- Kim, J. et al. (2021), *Emerging COVID-19 success story: South Korea learned the lessons of MERS*, <https://ourworldindata.org/covid-exemplar-south-korea>. [20]

- Kreidler, J. (2020), « Avoiding SSA scams during COVID-19 », *Federal Trade Commission*, <https://www.consumer.ftc.gov/blog/2020/04/avoiding-ssa-scams-during-covid-19> (consulté le May novembre 2021). [79]
- Le Figaro (2020), « Chômage partiel : le gouvernement va renforcer les contrôles contre les fraudeurs », *Le Figaro*, <https://www.lefigaro.fr/social/fraudes-au-chomage-partiel-le-gouvernement-va-renforcer-les-controles-20200513> (consulté le May novembre 2021). [80]
- Linkov, I., B. Trump et W. Hynes (2019), *Face aux menaces systémiques, des stratégies et des approches fondées sur la résilience*, OCDE, [https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC\(2019\)5_Strat%C3%A9gies_resilience.pdf](https://www.oecd.org/naec/averting-systemic-collapse/SG-NAEC(2019)5_Strat%C3%A9gies_resilience.pdf). [6]
- Lustig, N. (dir. pub.) (2018), *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*, Brookings Institution Press. [121]
- Marsden, G. et al. (2018), *All Change? The future of travel demand and the implications for policy and planning*, http://www.demand.ac.uk/wp-content/uploads/2018/04/FutureTravel_report_final.pdf. [71]
- Matasick, C., C. Alfonsi et A. Bellantoni (2020), *Les mesures de gouvernance publique face à la désinformation : Comment les principes de gouvernement ouvert peuvent éclairer les choix stratégiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/a4000a8c-fr>. [129]
- McKay, S. et C. Tenove (2020), « Disinformation as a Threat to Deliberative Democracy », *Political Research Quarterly*, p. 106591292093814, <http://dx.doi.org/10.1177/1065912920938143>. [125]
- Murtin, F. et al. (2018), *Trust and its determinants: Evidence from the Trustlab experiment*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/869ef2ec-en>. [98]
- Narsee, A. (2021), « Europeans' Right to Protest Under Threat », *Carnegie Europe*, <https://carnegieeurope.eu/2021/01/27/europeans-right-to-protest-under-threat-pub-83735> (consulté le 2021 April 23). [91]
- OCDE (2021), *Building a Resilient Response: the role of Centre of Government in the management of the COVID-19 crisis and future recovery efforts*, OCDE. [19]
- OCDE (2021), *Enhancing Public Trust in COVID-19 Vaccination: The Role of Governments*, <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/enhancing-public-trust-in-covid-19-vaccination-the-role-of-governments-eae0ec5a/>. [126]
- OCDE (2021), *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector*, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm>. [130]
- OCDE (2021), *Le point sur les mesures de relance verte*, <https://www.oecd.org/coronavirus/fr/themes/relance-verte> (consulté le 23 April 2021). [62]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OCDE, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [112]
- OCDE (2021), *Open Data in action: Initiatives during the initial stage of the COVID-19 pandemic*, <http://www.oecd.org/digital/digital-government/use-of-open-government-data-to-address-covid19-outbreak.htm>. [24]
- OCDE (2021), *Perspectives économiques de l'OCDE, Volume 2021 Numéro 1*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/631c1b44-fr>. [2]
- OCDE (2021), *Special Module on COVID-19 module response of the Survey on Public Service Leadership and Capability*, OCDE. [37]
- OCDE (2021), *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Finland*, <https://dx.doi.org/10.1787/52600c9e-en>. [97]
- OCDE (2020), *2020 Ministerial Council Statement: A strong, resilient, inclusive and sustainable recovery from COVID-19*, OCDE, <https://www.oecd.org/newsroom/2020-ministerial-council-statement-a-strong-resilient-inclusive-and-sustainable-recovery-from-covid-19.htm>. [61]
- OCDE (2020), *Accroître la résilience face à la pandémie de COVID-19 : le rôle des centres de gouvernement*, OCDE, <https://doi.org/10.1787/883d2961-en>. [23]
- OCDE (2020), *Analyse d'impact de la réglementation, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/6ee941af-fr>. [45]
- OCDE (2020), « Bouclier 48 », *COVID-19 Innovative Response Tracker*, <https://oecd-opsi.org/covid-response/shield48/> (consulté le 2021 April 5). [26]
- OCDE (2020), *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*, <https://doi.org/10.1787/ab438b9f-en>. [30]
- OCDE (2020), *Digital Government Index: 2019 results*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>. [29]

- OCDE (2020), *Gouvernement après le choc*, OCDE, <https://gov-after-shock.oecd-opsi.org/>. [131]
- OCDE (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en>. [116]
- OCDE (2020), *Green budgeting and tax policy tools to support a green recovery*, <https://doi.org/10.1787/bd02ea23-en>. [65]
- OCDE (2020), *Independent fiscal institutions: promoting fiscal transparency and accountability during the Coronavirus (COVID-19) pandemic*, OCDE, <https://doi.org/10.1787/d853f8be-en>. [35]
- OCDE (2020), *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD Countries*, <https://www.oecd.org/gov/budgeting/initial-budget-and-public-management-responses-to-covid19-in-oecd-countries.pdf>. [31]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/339306da-en>. [102]
- OCDE (2020), *L'intégrité publique au service d'une réponse et d'un relèvement efficaces face au COVID-19*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/l-integrite-publique-au-service-d-une-reponse-et-d-un-relevement-efficaces-face-au-covid-19-aaf16dd4/>. [57]
- OCDE (2020), *La fonction publique face à la pandémie de coronavirus (COVID-19) : Premières actions et recommandations initiales*, <https://doi.org/10.1787/253b1277-en>. [36]
- OCDE (2020), « L'Estonie adopte la plate-forme de suivi des EPI MASC », *Réponse innovante*, <https://oecd-opsi.org/covid-response/estonia-adopts-ppe-tracking-platform-masc/> (consulté le 2021 April 5). [27]
- OCDE (2020), *No policy maker is an island: the international regulatory co-operation response to the COVID-19 crisis*, Éditions OCDE, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/no-policy-maker-is-an-island-the-international-regulatory-co-operation-response-to-the-covid-19-crisis-3011ccd0/>. [44]
- OCDE (2020), *Observatory of Public Sector Innovation COVID-19 Innovative Response Tracker*, <https://www.oecd-opsi.org/covid-response/>. [25]
- OCDE (2020), *Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis*, OCDE, <https://doi.org/10.1787/c0ab0a96-en>. [55]
- OCDE (2020), *Regulatory quality and COVID-19: The use of regulatory management tools in a time of crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/regulatory-quality-and-covid-19-managing-the-risks-and-supporting-the-recovery-3f752e60/>. [40]
- OCDE (2020), *Removing administrative barriers, improving regulatory delivery*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/removing-administrative-barriers-improving-regulatory-delivery-6704c8a1/>. [41]
- OCDE (2020), *Safeguarding COVID-19 Social Benefit Programmes from Fraud and Error - OECD*, Organisation de coopération et de développement économiques, Paris, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/safeguarding-covid-19-social-benefit-programmes-from-fraud-and-error-4e21c80e/>. [77]
- OCDE (2020), *Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/248d0646-en>. [73]
- OCDE (2020), *Survey on the Governance of Infrastructure*. [67]
- OCDE (2020), *Tackling Coronavirus (COVID-19): Country Policy Tracker*, <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/#Containmentmeasures>. [39]
- OCDE (2020), « *Transparency, communication and trust: The role of public communication in responding to the wave of disinformation about the new Coronavirus* », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, <https://doi.org/10.1787/bef7ad6e-en>. [128]
- OCDE (2020), *Understanding Public Communication Survey*, OCDE. [47]
- OCDE (2020), *When the going gets tough, the tough gets going: How economic regulators bolster the resilience of network industries in response to the COVID-19 crisis*, <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/when-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-covid-19-crisis-cd8915b1/>. [42]
- OCDE (2020), *Women at the core of the fight against COVID-19 crisis*, <https://doi.org/10.1787/553a8269-en>. [120]
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries 2019*, Éditions OCDE, https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018_9789264307957-en. [63]
- OCDE (2019), *Gender wage gap, Employees, Percentage, 2019 or latest available*, <https://data.oecd.org/chart/6kPL> (consulté le 2021 April 5). [118]

- OCDE (2019), *Going Digital Toolkit*, OCDE, <https://goingdigital.oecd.org/>. [103]
- OCDE (2019), *Good Governance for Critical Infrastructure Resilience*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/02f0e5a0-en>. [4]
- OCDE (2019), *L'ascenseur social en panne ? Comment promouvoir la mobilité sociale*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/bc38f798-fr>. [114]
- OCDE (2019), *Les femmes en politique*, <https://data.oecd.org/fr/inequality/les-femmes-en-politique.htm> (consulté le 23 April 2021). [100]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8be847c0-fr>. [87]
- OCDE (2019), *Reforming Public Procurement: Progress in Implementing the 2015 OECD Recommendation*, OECD, <https://doi.org/10.1787/1de41738-en>. [54]
- OCDE (2019), *Sous pression : la classe moyenne en perte de vitesse*, Éditions OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/social/sous-pression-la-classe-moyenne-en-perte-de-vitesse-2b47d7a4-fr.htm>. [115]
- OCDE (2018), *Assessing Global Progress in the Governance of Critical Risks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264309272-en>. [12]
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [43]
- OCDE (2018), *Risks that Matter: Main Findings from the 2018 OECD Risks that Matter Survey*, <https://www.oecd.org/els/soc/Risks-That-Matter-2018-Main-Findings.pdf>. [88]
- OCDE (2018), *Scientific Advice During Crises: Facilitating Transnational Co-operation and Exchange of Information*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264304413-en>. [15]
- OCDE (2018), *Youth Stocktaking Report*, <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>. [101]
- OCDE (2017), *OECD Guidelines on Measuring Trust*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278219-en>. [95]
- OCDE (2017), *Rapport sur la mise en oeuvre des recommandations de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes : des progrès mais beaucoup reste à faire*, <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-7-EN.pdf>. [119]
- OCDE (2017), *Recommandation de l'OCDE sur l'intégrité publique*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/gov/ethique/recommandation-integrite-publique/>. [83]
- OCDE (2016), *Trends in Risk Communication Policies and Practices*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264260467-en>. [50]
- OCDE (2015), *The Changing Face of Strategic Crisis Management*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264249127-en>. [21]
- OCDE (2014), *Boosting Resilience through Innovative Risk Governance*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264209114-en>. [5]
- OCDE (2014), *Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264214224-en>. [16]
- OCDE (2014), *Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks*, <https://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf>. [13]
- OCDE (à paraître), *Balance sheet-based policies in COVID-19 fiscal packages: How to improve transparency and risk analysis?*, OCDE. [34]
- OCDE (à paraître), *Best Practice Principles on Stakeholder Engagement in Regulatory Policy*, Éditions OCDE. [46]
- OCDE (à paraître), *Building Resilience: New Strategies for Strengthening Infrastructure Resilience and Maintenance*. [69]
- OCDE (à paraître), *E-Leaders COVID-19 Policy Brief*. [28]
- OCDE/KDI (2018), *Understanding the Drivers of Trust in Government Institutions in Korea*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264308992-en>. [96]
- PingHelsinki (2020), *Combating coronavirus together by sharing reliable information*, <https://pinghelsinki.fi/en/combating-coronavirus-together-by-sharing-reliable-information/>. [49]
- Portafolio (2021), *Transacciones por Secop II en 2020 llegaron a \$54 billones*, <https://www.portafolio.co/economia/transacciones-por-secop-ii-en-2020-llegaron-a-54-billones-548220>. [56]

- Rachman, G. (2021), « 2020: A year in protests », *Financial Times*, <https://www.ft.com/content/6e95f7d8-508b-40db-9d0d-4fb561cbfa48> (consulté le 2021 April 23). [93]
- République Française (2020), *Le budget vert en France pour 2021 : une première mondiale*, Ministère de l'Économie, de Finance et de la Relance, <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/le-budget-vert-en-france-pour-2021-une-premiere-mondiale>. [66]
- Rice, K. et al. (2020), « Effect of school closures on mortality from coronavirus disease 2019: old and new predictions », *BMJ*, p. m3588, <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.m3588>. [9]
- Satariano, A. et D. Alba (2020), *Burning Cell Towers, Out of Baseless Fear They Spread the Virus*, *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/04/10/technology/coronavirus-5g-uk.html>. [124]
- Seitz, A. (2020), *Virus misinformation flourishes in online protest groups*, *Allied Press*, <https://apnews.com/article/5862a9201c7b1bea62069a9c5e5fbb1c>. [123]
- Stotsky, J. (2016), « Gender Budgeting: Fiscal Context and Current Outcomes », *IMF Working Papers*, vol. 16/149, p. 1, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Gender-Budgeting-Fiscal-Context-and-Current-Outcomes-44132>. [122]
- Tankersley, J., E. Cochrane et E. Flitter (2020), « Small-Business Aid Funds Run Dry as Program Fails to Reach Hardest Hit », *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/04/15/us/politics/coronavirus-small-business-program.html> (consulté le 29 March 2021). [110]
- Tasker, J. (2020), « What you need to know about the new COVID-19 emergency wage subsidy », *CBC*, <https://www.cbc.ca/news/politics/canadian-emergency-wage-subsidy-explainer-1.5518180> (consulté le May novembre 2021). [78]
- Tönurist, P. et A. Hanson (2020), *Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making*, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/cce14d80-en>. [75]
- Trian, N. (2021), « 2020: A year of protests and civil disobedience », *France 24*, <https://www.france24.com/en/europe/20201228-2020-a-year-of-dissent-and-civil-disobedience> (consulté le 2021 April 23). [94]
- Tussell (2021), *Latest Updates on UK Government COVID-19 Contracts and Spending*, <https://www.tussell.com/insights/covid>. [51]
- UK Cabinet Office (2020), *Transforming Public Procurement*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/943946/Transforming_public_procurement.pdf. [72]
- UK Department for Education (2020), *Get help with technology during coronavirus (COVID-19): Guidance on the devices and support available to provide remote education and access to children's social care*, <https://www.gov.uk/guidance/get-help-with-technology-for-remote-education-during-coronavirus-covid-19>. [74]
- UK Financial Conduct Authority (2020), *Digital Sandbox Pilot: Supporting Innovation in Financial Services*, <https://www.digitalsandboxpilot.co.uk/> (consulté le 2021 April 7). [76]
- Vilhelmsson, A. et S. Mulinari (2017), « Pharmaceutical lobbying and pandemic stockpiling of Tamiflu: a qualitative study of arguments and tactics », *Journal of Public Health*, vol. 40/3, pp. 646-651, <http://dx.doi.org/10.1093/pubmed/idx101>. [17]
- Vogel, K. (2020), « The Race for Virus Money Is On. Lobbyists Are Standing By. », *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2020/03/28/us/politics/coronavirus-money-lobbyists.html> (consulté le 29 March 2021). [111]
- Warmbrodt, Z. (2020), « Big restaurant chains get small business aid, sparking backlash », *Politico.eu*, <https://www.politico.com/news/2020/04/15/restaurant-chains-coronavirus-aid-188533> (consulté le 29 March 2021). [109]
- Zagorin, A. (2020), « He Oversaw \$787 Billion in Stimulus Spending. Here Are His Lessons on Spending Coronavirus Recovery Effectively. », *POGO*, <https://www.pogo.org/analysis/2020/04/he-oversaw-787-billion-in-stimulus-spending-heres-his-lessons-on-spending-coronavirus-recovery-effectively/> (consulté le May novembre 2021). [82]



Extrait de :
Government at a Glance 2021

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2021), « Focus - Parés pour l'avenir : Renforcer la Résilience des Administrations publiques », dans *Government at a Glance 2021*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/5c8536ca-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, ainsi que les données et cartes 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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :
<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.