

Van de Walle, S. & Geert Bouckaert (2003). Comparer les niveaux de confiance des citoyens et de satisfaction des utilisateurs en tant qu'indicateurs de 'bonne gouvernance', In: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 69 (3): 363-400.

Comparer les niveaux de confiance des citoyens et de satisfaction des utilisateurs en tant qu'indicateurs de « bonne gouvernance » : difficile d'établir un lien avec les indicateurs de confiance et de satisfaction¹

Steven Van de Walle² & Geert Bouckaert³

Résumé

Jusque récemment, l'administration publique avait surtout recours à ce qu'on appelle des « indicateurs concrets », comme les ressources et les extrants, pour évaluer son rendement. L'importance croissante de la responsabilisation et des questions liées aux impacts et aux résultats ont favorisé l'émergence d' « indicateurs secondaires » - ex. satisfaction des citoyens et des utilisateurs. Par ailleurs, l'on exige de plus en plus souvent des informations relatives à l'efficacité de la « gouvernance » dans son ensemble, comme les indicateurs de « qualité de vie ». Les politiques, les journalistes et les citoyens s'inquiètent de plus en plus de la baisse du niveau de confiance envers l'État et des effets néfastes que cela entraîne sur celui-ci et sur la cohésion de la société – ils semblent penser qu'une confiance accrue et une plus grande satisfaction équivalent à une meilleure gouvernance. L'amélioration de la qualité de la gouvernance entraînera donc aussi des citoyens plus satisfaits et plus confiants. Cet article démontre que les techniques actuelles servant à mesurer la confiance et la satisfaction à l'égard de l'État sont tendancieuses si l'on pense qu'elles mesurent la bonne gouvernance, cela pour deux raisons. D'abord, la satisfaction est difficile à mesurer, et elle est surtout axée sur l'un ou l'autre service. Ensuite, bien que la confiance dans l'État soit plus simple à mesurer, ses liens avec la bonne gouvernance sont loin d'être évidents. Même si l'on parvient à mesurer la confiance dans l'État, rien ne prouve que les variations dans le niveau de confiance sont véritablement influencées par des facteurs en rapport avec l'État. Pour terminer,

¹ Les auteurs tiennent à remercier Elke Löffler, Tony Bovaird, Jarl Kampen et deux analystes anonymes pour leurs précieux commentaires.

² Chercheur auprès de l'Institut de gestion publique, Université catholique de Louvain, Belgique

³ Directeur de l'Institut de gestion publique, Université catholique de Louvain, Belgique.

nous émettons l'hypothèse selon laquelle la confiance est peut-être *insuffisante* mais *fait inévitablement partie d'une série* d'indicateurs qui ne sont *pas nécessaires* mais *suffisants* pour la bonne gouvernance.

Introduction

Jusque récemment, l'administration publique avait surtout recours à ce qu'on appelle des « indicateurs concrets » comme, par exemple, les ressources et les extrants, pour évaluer son rendement. L'importance croissante de la responsabilisation et les problèmes qui sont apparus lorsqu'il s'est agi d'établir un lien entre d'une part les intrants, les activités et les extrants et de l'autre leurs effets (impacts, résultats, etc.) ont favorisé l'émergence d' « indicateurs secondaires » - ex. objectifs de satisfaction au niveau du budget (gouvernement d'Australie-Occidentale, 2000). Les citoyens, les hommes politiques et même les chercheurs ne se contentent plus des informations qui concernent le fonctionnement des différents organismes et programmes ; ils exigent de plus en plus des données relatives à la « gouvernance » dans son ensemble. L'importance récente des indicateurs de « qualité de vie » en est la preuve (Bennett, Lenihan, Williams, et Young, 2001). Le passage à ce qu'on appelle les indicateurs « secondaires » est un signe de l'émancipation des études en gestion publique et en administration publique par rapport aux facultés d'économie, de commerce ou de gestion.

La Banque mondiale définit la gouvernance comme « la manière dont est exercé le pouvoir pour gérer les ressources économiques et sociales d'un pays en vue du développement » [traduit de l'anglais] (Banque mondiale, 1992). La gouvernance fait référence à la conduite, et concerne l'aptitude des institutions humaines à contrôler leurs sociétés (Peters, 1995). Dans son application plus concrète, cependant, la « bonne gouvernance » s'avère souvent un concept très vaste et chargé d'intérêt (Kofele-Kale, 1999). On l'utilise sur la scène publique pour éviter certaines actions gouvernementales et en favoriser d'autres, même si les définitions de la gouvernance ne contiennent généralement pas en soi les critères éthiques/moraux qui justifieraient de telles conclusions.

Les politiques, les journalistes et les citoyens s'inquiètent de plus en plus de la baisse du niveau de confiance dans l'État et des effets néfastes que cela entraîne sur celui-ci et sur la cohésion de la société (Bok, 2001). L'hypothèse sous-jacente de ces politiques, administrateurs publics et autres journalistes, mais aussi de la plupart des chercheurs, est qu'une confiance et une satisfaction accrues équivalent à une meilleure gouvernance. L'amélioration de la qualité de la gouvernance amène donc aussi des citoyens plus satisfaits et plus confiants. Lorsqu'on fait appel aux concepts de confiance et de satisfaction dans le discours général, ceux-ci sont censés mesurer l'évaluation faite par le citoyen de la qualité de la « conduite » de la société et de la direction dans laquelle cette société est « conduite ».

Ce discours renferme un raisonnement très mécaniste : le fait d'augmenter la qualité de la gouvernance augmente la satisfaction et la confiance, donc les indicateurs de confiance et de satisfaction peuvent servir d'indicateurs indirects de la bonne gouvernance. Cet article a pour but de démontrer que les techniques actuelles servant à mesurer la confiance et la satisfaction à l'égard de l'État sont tendancieuses si l'on pense qu'elles mesurent la bonne gouvernance, cela pour deux raisons :

- La satisfaction s'est avérée difficile à mesurer, et elle est surtout axée sur tel ou tel service – ce qui en fait un indicateur un peu moins intéressant une fois agrégé. On ne peut l'interpréter que relativement à l'importance d'un service donné et les réponses dépendent fortement de l'état d'esprit général du grand public.
- La confiance dans l'État est sans doute plus simple à mesurer, mais ses liens avec la bonne gouvernance sont loin d'être évidents. Même si l'on parvient effectivement à mesurer la confiance dans l'État, rien ne prouve que le niveau de confiance soit véritablement influencé par des facteurs en rapport avec l'État.

Même si une méthodologie de recherche rigoureuse peut aider à résoudre ces questions, un certain nombre de problèmes subsistent :

- lorsqu'on utilise la satisfaction comme indicateur
- lorsqu'on utilise la confiance comme indicateur

- lorsqu'il s'agit d'établir le lien entre la satisfaction à l'égard du fonctionnement des services publics, la confiance dans l'État et la « bonne gouvernance ».

Nous abordons ci-dessous chacune de ces questions.

La satisfaction

L'importance accordée aux indicateurs de satisfaction, ainsi qu'aux indicateurs subjectifs en général, n'est pas neuve. L'on a assisté, à la fin des années '70 et au début des années '80, à une multiplication des enquêtes sociales en général, et des enquêtes axées sur la satisfaction en particulier, surtout pour ce qui avait trait aux services locaux (Stipak, 1979). Depuis le début des années '90, l'évolution des instruments permettant l'évaluation des aspects sociaux et le niveau de la recherche dans les départements d'économie et de marketing des universités, de même que l'intérêt croissant pour l'évaluation de l'approche-client dans le secteur public, suscitent un nouvel intérêt envers les enquêtes sur la satisfaction. Les données produites par ces enquêtes sont souvent utilisées pour créer des points de référence, comparer des services, évaluer la qualité de la gestion ou reconsidérer un financement.

Ce regain d'intérêt des années '90 envers la satisfaction du client a commencé en Amérique du Nord. L'événement le plus marquant était alors la création de Servqual, un instrument de mesure de la satisfaction du client dans le secteur des services (Zeithaml, Parasuraman et Berry, 1990). Dans le domaine public, citons également l'American Customer Satisfaction Index (ACSI), l'Outil de mesures communes canadien (Schmidt et Strickland, 1998) et de multiples initiatives locales. Ces initiatives ont été rapidement suivies en Europe, comme le prouvent le large éventail d'applications au RU (Moore, Clarke, Johnson, Seargeant et Steele, 1998), l'Indice suédois de satisfaction des clients et l'intérêt croissant observé en Europe centrale dans ce domaine (SIGMA, 1998). Aux Pays-Bas, la Cour des comptes a réalisé une méta-analyse des sondages effectués auprès des clients (Algemene Rekenkamer, 1997), un indicateur de la fiscalité a été mis au point (van Kruchten et Peereboom, 1997) de même que des instruments destinés à orienter les initiatives des autorités

locales (Programmabureau Overheidsloket , 2000). En Belgique, le recours à un instrument standardisé à l'échelon fédéral, le on utilise « Baromètre de qualité » au lieu de Baromètre de la qualité, a quelque peu diminué mais, parallèlement à cela, un comité d'orientation a été créé au sein du ministère de la Communauté flamande afin de coordonner l'ensemble des initiatives internes (Bouckaert, Kampen, Maddens et Van de Walle, 2001).

Reste que ces variations qui existent au niveau des instruments de mesure signifient que l'agrégation des données relatives à la satisfaction est encore compliqué. Une question encore plus importante est de savoir *ce que signifient ces données et comment les interpréter*. La question essentielle concerne la validité du construit : que mesure réellement la « satisfaction » ?

Qu'entend-on par « satisfaction » ?

Dans les enquêtes de satisfaction, l'on présuppose un lien causal direct entre la qualité d'un certain service et la satisfaction de l'utilisateur. Lorsque la qualité du service augmente, l'on suppose que la satisfaction augmente également. Dans la réalité, cela n'est toutefois pas toujours le cas (Bouckaert, 1995), à cause :

- de la différente perception qu'ont les producteurs et les consommateurs de la qualité
- de l'évolution de la qualité et des façons dont on la perçoit, mais aussi des attentes
- des caractéristiques des services

Tous ces facteurs doivent être pris en considération. Un indicateur de satisfaction unique ne nous en dit pas assez quant aux raisons qui expliquent un certain niveau de satisfaction.

Dans les enquêtes de satisfaction appliquant une bonne méthodologie (qui ne sont encore qu'une exception), les clients sont non seulement interrogés sur leur satisfaction à l'égard d'un certain aspect (ex. amabilité, rapidité, etc.), mais aussi sur l'importance de ces aspects. Une satisfaction de 99 % à l'égard de l'amabilité des

pompiers n'impliquera sans doute pas une satisfaction générale si leur vitesse d'intervention est extrêmement lente. Ces questions relatives à l'importance de l'aspect étudié permettent de comprendre si les réponses de la majorité des répondants sont basées sur les mêmes aspects d'un service, un élément dont on sait peu de choses (Stipak, 1979).

Une plus grande qualité n'engendre pas forcément de meilleures évaluations de la part des citoyens, dès lors que leurs attentes évoluent aussi. D'aucuns laissent même entendre que ce sont les attentes différentielles et non les différentes exécutions des services qui déterminent les niveaux de satisfaction relatifs (Conroy, 1998). Si les attentes n'étaient influencées que par les caractéristiques des individus – ex. leurs expériences et leur savoir –, le recours aux indicateurs de satisfaction ne serait pas problématique, du moment que l'on disposerait des informations concernant les personnes qui émettent ces jugements. Cependant, les attentes, et même la vision qu'ont les gens de la qualité d'un service donné, ne sont pas uniquement le fruit d'interactions à un niveau individuel entre le citoyen et le service : l'interaction sociale influence également ce que les citoyens attendent des services, et même la manière dont ils en perçoivent le fonctionnement (Van de Walle, à paraître).

Une méta-analyse des enquêtes de satisfaction aux Etats Unis a révélé que les services d'incendies obtenaient généralement de meilleures évaluations que, par exemple, les services de réparation des routes (Miller et Miller, 1991). Cela semble dépendre de certaines caractéristiques propres aux services. Plusieurs études ont démontré que l'évaluation des services était déterminée par les caractéristiques de ceux-ci (Das, Das et McKenzie, 1995 ; Roth, Bozinoff et MacIntosh, 1990). La fréquence d'utilisation, l'homogénéité ou l'hétérogénéité du service et le fait d'être en contact plus ou moins direct avec celui-ci sont des éléments qui influencent la satisfaction du client, indépendamment de la qualité du service (Dinsdale et Marson, 1999). La plupart des enquêtes de satisfaction du client se concentrent sur la *façon* dont quelque chose est fait, et non sur *ce qui* est fait. La satisfaction dépend de la question si l'on a de la sympathie pour ce que fait l'organisme (sa mission) et si l'on pense que ce qu'il fait est bon pour la société. Certaines recherches ont découvert l'existence d'un lien entre la satisfaction et le fait de s'identifier ou non avec la mission des organismes concernés (Princeton Survey Research Associates et Pew Charitable Trust, 2000).

Comment interpréter les résultats ?

Les enquêtes de satisfaction du client sont souvent en contraste avec l'opinion générale qui entoure un organisme spécifique. Si les gens se plaignent généralement des services publics et des fonctionnaires, les enquêtes de satisfaction ou le nombre de plaintes portant sur les services liés à l'organisation concernée ne reflètent que rarement cette situation. L'on dit généralement du service privé qu'il fonctionne mieux que le service public, mais la situation réelle telle que mesurée dans les enquêtes de satisfaction ne coïncide pas avec cette idée générale (Poister et Henry, 1994). D'autres enquêtes confirment également ce fait : les résultats de 2002 de l'American Customer Satisfaction Index indiquent que la satisfaction à l'égard des services du gouvernement fédéral est très proche de celle ressentie à l'égard des entreprises du secteur privé. Le gouvernement US se targue même d'avoir légèrement dépassé le secteur privé (Peckenpaugh, 2001). Bien que ces résultats doivent être interprétés avec prudence, les organismes gouvernementaux participent aux enquêtes de l'ACSI à titre bénévole, ce qui n'est pas le cas des entreprises privées, l'on peut tout au moins remarquer l'absence de différences majeures dans la satisfaction à l'égard du service privé et du service public. L'on constate une tendance similaire dans les résultats du *Kundenmonitor* en Allemagne (Servicebarometer AG, 2001). Katz et al. se sont penchés sur les différences dans l'appréciation des secteurs public et privé, et ont découvert que les répondants pouvaient choisir de donner une réponse pragmatique (issue de leur évaluation réelle de la qualité ressentie) ou idéologique (conviction que le secteur public moins efficace que le secteur privé) dans les enquêtes, et que ce choix pouvait être influencé par la façon dont le questionnaire était conçu (Katz, Gutek, Kahn et Barton, 1977).

Goodsell (1994) note que la perception qu'ont les citoyens des services publics devient plus positive lorsque les questions posées sont plus concrètes. Rouban (1995) constate que, en dépit d'une perception négative de l'État d'une manière générale, les appréciations de services déterminés n'en étaient pas moins positives. Les enquêtes de satisfaction ne révèlent donc qu'une partie de la situation, et il convient de les envisager avec prudence. Les niveaux de satisfaction peuvent être le reflet aussi bien d'un certain *état d'esprit* que d'une évaluation claire de la qualité d'un service donné,

et le moment de même que la façon dont cela se produira dépend du contexte de l'enquête.

La confiance

La confiance dans l'État, le Parlement ou la fonction publique fait l'objet d'un intérêt croissant depuis quelques années (Panel on Civic Trust and Citizen Responsibility, 1999 ; Sims, 2001). La confiance est un concept plus général que la satisfaction, et constitue un indicateur très pratique et facilement accessible. Cependant, la plupart des critiques formulées plus haut à l'égard de la satisfaction s'appliquent également à la confiance. Dans cette partie, nous ajoutons un certain nombre de remarques spécifiques expliquant pourquoi on ne peut se contenter d'attribuer des niveaux de confiance élevés ou faibles au bon ou au mauvais fonctionnement d'une institution (Van de Walle et Bouckaert, 2003). Il arrive même que les niveaux de confiance dans l'État n'aient aucun rapport avec ce qu'est ou ce que fait l'État.

Avant de comparer les niveaux de confiance dans l'État dans différents pays, il faut commencer par une étude philosophique de la nécessité et du bien-fondé de la confiance dans l'État (Parry, 1976). La plupart des études en Europe occidentale considèrent la confiance dans l'État comme indispensable au fonctionnement de ce dernier. Les études anglo-saxonnes, par ailleurs, considèrent souvent une confiance faible comme l'expression d'une attitude démocratique saine, des niveaux de confiance élevés étant susceptibles de faciliter un gouvernement répressif. Il existe donc toujours un certain biais politico-culturel dans les opinions relatives à la confiance. Un niveau de confiance et de satisfaction élevé n'est pas toujours le reflet de ce qu'on appelle communément une « bonne gouvernance ». Les régimes autoritaires jouissent souvent d'un niveau de confiance publique apparemment élevé, et les relations clientélistes entraînent souvent un niveau de satisfaction élevé. Il faut donc toujours interpréter les indicateurs de confiance et de satisfaction dans le cadre de leur contexte particulier.

Le niveau de confiance semble donc, en partie du moins, être déterminé culturellement (Hofstede, 1980). Cela ne signifie pas que la confiance soit une constante dans une culture donnée. En revanche, la nature de la confiance dans l'État

varie. La signification et le contenu du terme ont évolué, parce que les points de référence ont changé. Tandis que la confiance dans l'État se référait autrefois à l'idée qu'un État ne deviendrait pas autocratique ou ne permettrait pas aux gens d'être arrêtés injustement, cette notion désigne aujourd'hui des questions plus terre-à-terre, comme la fiabilité de la prestation de services ou l'espoir de voir la politique correspondre à ce que l'on attend.

Les facteurs qui déterminent la confiance dans l'État ne sont pas forcément les mêmes pour tous les pays ou toutes les cultures politiques, et ils peuvent également varier au fil du temps. Dans les systèmes politiques dont les services publics fonctionnent de façon impeccable, l'on n'aura sans doute pas recours aux évaluations des services publics pour déterminer le niveau de confiance dans l'État. Un élément encore plus important est l'impact des événements : comment prendre en compte l'impact d'un événement donné lorsqu'on obtient un résultat ? Il est bien connu que les événements ont un impact – souvent temporaire – sur le niveau de confiance dans l'État, comme l'ont par exemple prouvé l'augmentation rapide de la confiance aux US au lendemain du 11 septembre (Light et Labiner, 2001) ou l'évolution de la confiance dans le système policier/judiciaire et dans la presse *juste après* et *un an après* une affaire de pédophilie en Belgique – la confiance dans le système policier/judiciaire était très faible juste après l'événement, mais augmentait un an après, tandis que la confiance dans la presse était élevée juste après l'événement mais a connu un énorme déclin un an après.

À partir du moment où l'on ne comprend pas même ce qui influence la confiance dans l'État et si celle-ci a effectivement un rapport avec les actions du gouvernement, il est difficile d'établir un lien entre bonne gouvernance et niveau de confiance. La seule façon de répondre à la question « quelle influence a A (en l'occurrence la bonne gouvernance) sur la confiance ? » consisterait donc à répondre aux questions suivantes : « mis à part A, quels sont les autres éléments ayant une influence sur la confiance ? » et « l'influence de A est-elle une constante dans le temps et dans l'espace ? ».

La confiance et la satisfaction peuvent-elles servir d'indicateurs de « bonne gouvernance » ?

Cet article a pour objet de comprendre si la confiance et la satisfaction peuvent servir d'indicateurs de bonne gouvernance. L'on dit que des niveaux de confiance et de satisfaction élevés peuvent être perçus comme des indicateurs de bonne gouvernance. Or, comme nous l'avons vu plus haut, l'on sait peu de choses sur les véritables raisons à l'origine de la confiance ou du manque de confiance dans l'État.

Si la recherche s'est toujours intéressée à la confiance dans l'État, celle-ci fait l'objet d'un intérêt accru depuis quelques années. Les différents cadres théoriques proposent différents diagnostics pour expliquer une perte de confiance et différents moyens de la restaurer (tableau 1). Certains établissent un lien entre la confiance dans l'État et des facteurs externes à l'État.

Tableau 1 : Cadres théoriques de la confiance

N'existe-t-il pas un autre terme pour remplacer 'système de recherche' ?

Système de recherche	Diagnostiques : raisons à l'origine d'une confiance faible dans l'État	Réaction des citoyens	Restauration de la confiance : remède
Gestion	Mauvais rendement	Exit/voice/loyalty	Services de qualité
Administration publique	Mauvais rendement dû à une surcharge de l'État	Exit/voice/loyalty	Gestion des attentes
Sociologie	Méfiance & malaise social	Exit/voice/loyalty, <i>anomie</i> ...	Capital social, normes, identité
Économie	Problèmes entre commettants et agents	Coopération, polarisation	Participation

Les théories de la gestion expliquent généralement l'absence de confiance dans l'État par un mauvais rendement des systèmes de l'État, de sorte que l'on peut restaurer la confiance en améliorant la qualité des services. Un mauvais rendement de l'État incite les citoyens à faire un plus grand usage de leurs possibilités de défection (« exit ») (utiliser, si possible, d'autres services, ne pas payer leurs impôts) ou de contestation (« voice ») (voter contre le parti au pouvoir, se plaindre). La question de savoir si ces deux options seront utilisées, et si oui dans quelle mesure, dépend du degré de loyauté

(« loyalty ») envers l'État (Hirschman, 1970). Les approches utilisées par l'administration publique établissent également un lien entre le rendement et la confiance. Seulement ici, un (mauvais) rendement est dû à une surcharge de l'État : celui-ci n'est pas (ou plus) capable de satisfaire les exigences croissantes, ou (dans certains cas) celles-ci sont tout simplement contradictoires. Le remède proposé consiste donc à gérer les attentes : l'État peut inciter les citoyens à revoir leurs exigences ou souligner la nature contradictoire de certaines d'entre elles. Les théories sociologiques considèrent la méfiance comme un phénomène sociétal plus vaste, suscitant une série de réactions, parmi lesquelles la défection (« exit »), la contestation (« voice »), la loyauté (« loyalty ») et l'*anomie*. D'après cette approche globale, il n'existe pas de remède unique pour restaurer la confiance, et il ne suffit pas de changer le gouvernement pour restaurer la confiance en celui-ci. Les économistes tendent à envisager le problème de la confiance à partir d'un système commettants-agents. Selon la présence ou non de confiance, il y aura coopération ou polarisation ; dans ces circonstances, la participation peut engendrer de la confiance, puisqu'elle permet d'identifier et éventuellement d'harmoniser les intérêts et rend les actions prévisibles.

Ces différentes approches disciplinaires de la confiance font intervenir des éléments que nous retrouvons également dans le débat lié à la bonne gouvernance (participation, services de qualité, etc.). Ce serait toutefois s'avancer un peu trop que de se baser sur ces similitudes pour dire que confiance et bonne gouvernance sont des concepts identiques ou proches. Certains des facteurs fréquemment utilisés pour expliquer la confiance dans l'État et la satisfaction sortent du cadre de ce que l'on entend généralement par bonne gouvernance. La confiance et la satisfaction sont influencées par une série de facteurs sociétaux et psychologiques qui ne sont pas applicables à la bonne gouvernance. Dans ce qui suit, nous expliquons pourquoi il est délicat d'utiliser la confiance comme indicateur de bonne gouvernance. En réalité, il s'agit de répondre à trois questions : 1) La confiance et la bonne gouvernance sont-ils des concepts similaires ou comparables ? 2) Une bonne gouvernance entraîne-t-elle une confiance dans l'État ? 3) La confiance est-elle une condition préalable nécessaire à la bonne gouvernance ?

1. La confiance et la bonne gouvernance sont-ils des concepts similaires ou comparables ?

La confiance dans l'État indique une concordance entre les préférences des citoyens et le fonctionnement effectif perçu de l'État. Lorsque la confiance est présente, cela ne signifie pas forcément que l'État fonctionne d'une manière que l'on décrirait – de façon normative – comme étant de la bonne gouvernance ; la confiance signifie néanmoins que l'État fonctionne selon la façon préférée des citoyens (ou mieux, est perçu comme fonctionnant – ou ne fonctionnant pas – de cette manière). Concrètement, cependant, la bonne gouvernance coïncidera souvent avec les préférences des citoyens en ce qui concerne le fonctionnement de l'État.

Le lien entre confiance et satisfaction et bonne gouvernance est ambigu étant donné les deux conceptions possibles de la bonne gouvernance ; la bonne gouvernance en tant que valeur, avec un certain nombre de valeurs préétablies, universelles (absence de corruption, traitement égal pour tous, etc.) et la bonne gouvernance en tant qu'expression de l'acceptation par les citoyens et les interlocuteurs du processus et du système de gouvernance. Cette seconde conception est en effet similaire à la confiance, mais c'est la première que l'on entend généralement par « bonne gouvernance ».

La bonne gouvernance repose sur une « évaluation objectivée » du fonctionnement d'un système. Cependant, cette évaluation doit reposer sur un certain nombre de critères (ex. absence de corruption, pas de favoritisme au niveau de l'État, des niveaux de participation appropriés, etc.), qui sont tous (inévitavelmente) normatifs. Ces critères sont généralement considérés comme universels dès lors qu'il s'agit d'acquis humaniste ?, reposant sur des constitutions démocratiques existantes et des déclarations des droits de l'homme largement ratifiées (la Déclaration universelle des droits de l'homme, les Constitutions française et US, etc.) et qu'ils sont opérationnalisés par des spécialistes, bien qu'ils reposent également, la plupart du temps, sur des croyances populaires. L'évaluation du système peut se faire soit par des personnes qui en font partie (officiels, hommes politiques), soit par des personnes extérieures (groupes de pression, chercheurs, etc.). Une modification de l'un ou l'autre critère entraîne une modification dans l'évaluation de la « bonne

gouvernance ». La conception traditionnelle de la bonne gouvernance pourrait donc être interprétée comme une approche moniste, voire manichéenne, de la façon dont la société devrait être organisée. Notre ambition n'est pas de remettre ces postulats en question, mais seulement d'indiquer la raison pour laquelle il n'existe pas de lien direct entre la confiance dans l'État et la bonne gouvernance.

La confiance dans l'État, par ailleurs, est un phénomène subjectif, presque une émotion et, en tant que tel, son évaluation se fait toujours par ceux (qui se considèrent comme) faisant partie du système. Il est très difficile de déterminer quels critères d'évaluation utiliser effectivement étant donné le caractère subjectif du phénomène. La confiance dans l'État peut être un facteur de l'efficacité du fonctionnement de l'État, du niveau d'optimisme général dans la société (Uslaner, 2002), de la puissance perçue du dirigeant, etc.

Les citoyens font appel à différents critères pour évaluer l'État et par conséquent pour déterminer leur niveau de confiance dans celui-ci. L'apparition d'une attitude confiante/méfiante ne peut se réduire à un unique critère. Les citoyens utilisent une multitude de critères, même si un critère bien précis a parfois plus de poids dans l'appréciation générale de l'État dans un contexte spécifique. De plus, les citoyens n'utilisent pas tous forcément les mêmes critères. Pour certains, le fonctionnement des services publics sera un critère important tandis que pour d'autres, ce facteur sera négligeable en comparaison avec l'honnêteté des politiciens.

En outre, ces critères sont susceptibles d'évoluer. Tandis qu'un service public fonctionnant efficacement constitue aujourd'hui un facteur important dans la perception générale de l'État par les citoyens, celui-ci l'était moins autrefois. Les critères peuvent également varier selon les différentes cultures politiques. Alors que l'on considère aujourd'hui les relations clientélistes entre citoyens et politiques comme démodées et conduisant au favoritisme, l'on reconnaît de plus en plus les avantages que ce type de relation peut apporter. Il n'est donc pas facile de déterminer si les relations clientélistes favoriseront ou nuiront à la confiance dans l'État.

Non seulement les critères d'évaluation changent mais ils peuvent également *être changés*. Les informations sur les effets négatifs/positifs du favoritisme peuvent

inciter les citoyens à inclure le favoritisme dans leurs critères d'évaluation. Dans le même ordre d'idées, lorsque les gouvernements tentent de présenter la qualité des services publics comme étant la principale réalisation de l'État, le fonctionnement de ces services acquerra sans doute un rôle plus important dans la détermination des niveaux de confiance dans l'État, alors que ceux-ci étaient autrefois parfois davantage influencés par le fonctionnement du Parlement ou des hommes politiques.

Ces différences dans les critères d'évaluation, qui évoluent souvent, signifient que même lorsque le fonctionnement des services publics s'améliore, cela ne veut pas forcément dire que la satisfaction à l'égard de ces services et que la confiance augmenteront, puisque le fonctionnement des services publics peut ne pas être un critère important pour certains, et que le fait de constater une amélioration des services publics peut inciter les citoyens à commencer à accorder une plus grande importance à d'autres critères. De plus, notre synthèse des approches conceptuelles de la confiance dans l'État nous a également montré que les raisons à l'origine de la méfiance ne proviennent pas nécessairement de l'État *même*.

La confiance et la bonne gouvernance sont donc deux choses différentes. Cependant, dans la plupart des cas, les critères utilisés pour la bonne gouvernance (ex. l'absence de corruption) seront également utilisés pour la confiance. Dans le même ordre d'idées, les critères servant à déterminer si l'on est ou non en présence d'une bonne gouvernance reposent souvent sur des conceptions populaires de ce qui est censé entraîner la confiance. Cela signifie que les indicateurs de confiance et de bonne gouvernance auront tendance à produire des résultats comparables, mais étant donné les priorités et caractéristiques différentes des deux concepts, et les différents types de critères utilisés pour les évaluer, nous ne pouvons prétendre que cela sera le cas. Le tableau 2 propose un résumé.

Tableau 2 : Indicateurs de confiance et de bonne gouvernance : types, priorités et caractéristiques

	CONFIANCE DANS L'ÉTAT	BONNE GOUVERNANCE
<i>Type de critères</i>	<i>Critères subjectifs. Le concept de</i>	<i>Critères objectivés, concepts et critères</i>

	confiance évolue. Les critères qui déterminent la confiance ne sont stables que jusqu'à un certain point.	plus ou moins stables pour déterminer le niveau de bonne gouvernance.
Priorité	<i>Définie de façon interne</i> (seuls ceux qui font partie du système peuvent exprimer leur confiance)	<i>Définie de façon externe</i> (les évaluations de la <i>qualité</i> de la gouvernance peuvent également être faites par des acteurs extérieurs au système. Les critères sont dès lors applicables en tant que tels à tous les systèmes)
Caractéristiques	La concordance entre la situation réelle et les critères de confiance est déterminée individuellement, ou plutôt de façon intersubjective. Les critères utilisés pour la confiance reposent sur un processus intersubjectif et les choix des critères ainsi que l'évaluation de la concordance sont influencés socialement (c.-à-d. ni choix objectivé des critères, ni évaluation objective de la situation réelle).	Les critères de bonne gouvernance sont déterminés par des spécialistes. Le choix des critères est en partie intersubjectif ; ils se fondent surtout sur « ce qui doit être » et moins sur la perception de « ce qui est ».

Les indicateurs de confiance résultent des perceptions des citoyens, tandis que les indicateurs de bonne gouvernance se fondent sur une évaluation plus objective. Dans le tableau suivant, nous tentons de présenter quelques différences concrètes entre les indicateurs et les concepts de confiance et de bonne gouvernance. Il est fourni à titre indicatif uniquement, et ne repose sur aucune preuve empirique. La colonne de gauche présente les concepts qui peuvent être utilisés pour mesurer la confiance, tandis que celle de droite illustre la traduction (partielle) de ces questions dans des concepts de bonne gouvernance. Cette colonne de droite présente aussi des concepts supplémentaires qui ne reposent pas sur des concepts de confiance⁴.

Tableau 3 : Opérationnalisation des indicateurs de confiance et de bonne gouvernance

CONCEPTS DE CONFIANCE	CONCEPTS DE BONNE GOUVERNANCE
<ul style="list-style-type: none"> • Impartialité & absence de risque • Certitude 	<ul style="list-style-type: none"> • État de droit • Information, communication

⁴ Pour une synthèse des concepts de bonne gouvernance, voir le site de la Banque mondiale « Governance and Public Sector Reform », qui reprend un certain nombre de concepts et d'indicateurs de la gouvernance et de la qualité institutionnelle : (www1.worldbank.org/publicsector/indicators.htm)

<ul style="list-style-type: none"> • Transparence • Satisfaction à l'égard de la prestation de services • Efficacité politique et participation • Politiciens dignes de confiance • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux informations publiques • Procédures de traitement des plaintes et systèmes de qualité • Élections libres et loyales • Niveau de corruption • Etc.
	<ul style="list-style-type: none"> • Indépendance de la fonction publique • Droits de propriété • Décentralisation • Absence de pauvreté • Etc.

Il est parfois tout simplement impossible pour l'État de créer des niveaux de confiance élevés. La méfiance à l'égard de l'État n'est pas seulement suscitée par l'État ou l'interaction entre celui-ci et le citoyen, mais également par des facteurs sociaux (ex. : une population par tradition très critique envers l'État). Tandis que l'assistance spécifique émane de l'État même (en fournissant un produit), une confiance diffuse peut provenir *soit* de l'État, *soit* de la population (Easton, 1965). La confiance résulte de la concordance entre les désirs/attentes et la politique gouvernementale ou la façon dont fonctionne l'État. Tandis que la bonne gouvernance porte sur les façons dont fonctionne l'État qui sont censées être universellement applicables et généralement admises, la confiance dans l'État peut également se retrouver dans des systèmes qui ne sont pas universellement applicables ou admis. Il ne fait aucun doute que les opinions des citoyens et de l'État, et même des chercheurs, quant à la façon dont l'État est censé fonctionner diffèrent parfois, par exemple en ce qui concerne le rôle de la politique dans l'État : politique participative par opposition à politique élitiste (Parry, 1976). Il est difficile de faire concorder le système réel de gouvernance avec les souhaits des citoyens, dès lors que les attentes et les souhaits fondamentaux ne sont pas homogènes. Nous ne sommes pas certains que cette absence d'homogénéité dans les attentes soit due à un manque de discernement politique. Nous pensons en revanche que les systèmes politiques sont toujours basés sur un certain nombre de choix (en évolution constante) entre des dilemmes sociaux et politiques. Dès lors, il est difficile de parvenir à une concordance parfaite entre les souhaits des citoyens et la situation réelle.

2. Une bonne gouvernance entraîne-t-elle une confiance dans l'État ?

Une bonne gouvernance est censée se traduire par des citoyens satisfaits et confiants. Nous avons vu que les évaluations de la confiance et de la satisfaction étaient également influencées par d'autres facteurs. Le lien entre confiance et bonne gouvernance n'est pas évident : la bonne gouvernance donne-t-elle lieu à des citoyens qui font confiance en l'État, ou est-ce l'opinion qu'ils ont *a priori* de l'État (méfiance) qui amène les citoyens à évaluer ce dernier de même que la gouvernance d'une façon négative (Van de Walle et Bouckaert, 2003) ? Les perceptions de la gouvernance, même lorsque les gens ont accès à des mesures objectives, ne reflètent pas nécessairement la situation réelle. Les gens dont la confiance est faible ne perçoivent parfois tout simplement pas un grand nombre d'actions positives de l'État, parce que leur perception repose, dans une grande mesure, sur des idées reçues (ex. « l'État ne fait jamais rien de bon ») et non sur des données (« les indicateurs indiquent une amélioration ») (Augoustinos et Walker, 1996). Cependant, si ces stéréotypes négatifs s'avèrent constamment être le fruit d'esprit butés, des mesures continues en faveur d'une bonne gouvernance pourront en définitive entraîner une confiance accrue.

3. La confiance est-elle une condition préalable nécessaire à la bonne gouvernance ?

La confiance est-elle nécessaire dans les faits pour parvenir à une bonne gouvernance ? Examinons deux questions – connexes :

- L'absence de confiance diminue-t-elle la capacité de gouvernance de l'État ?
- L'absence de confiance rend-elle impossible une organisation en réseau de la société ?

La confiance permet à l'État d'agir sans devoir recourir à la contrainte ou utiliser la force pour chaque décision prise (Gamson, 1968). L'absence de confiance dans l'État se traduit par des citoyens qui refusent de payer des impôts, ne respectent pas la loi, etc. et requiert un renforcement du nombre de dispositifs de contrôle et de mesures d'exécution (Tyler, 1990). L'on ignore le degré de confiance dont un État a besoin pour fonctionner, et nous ne disons pas non plus qu'une bonne gouvernance est

impossible en l'absence de confiance dans l'État. Reste que l'implication politique de cette constatation est que les mesures qui visent à renforcer la confiance *peuvent* contribuer à une bonne gouvernance. Ces mesures ne fonctionnent jamais d'une façon automatique, et des efforts concentrés sur un seul domaine ont peu de chances de suffire. Elles doivent comprendre des engagements crédibles, des procédures loyales et une réciprocité (Levi, 1996).

Cela nous amène au second point : l'absence de confiance rend nécessaire un État puissant (bien que cela soit une cause de méfiance vis-à-vis de l'État). La gouvernance désigne le mode d'organisation d'une société, et elle peut reposer sur un marché, une hiérarchie ou une organisation en réseau. Ces trois types d'organisation nécessitent un principe directeur : dans le cas des réseaux, il s'agit de la coopération et de la confiance (Bouckaert, 1998). Les définitions de la bonne gouvernance soulignent souvent l'importance des réseaux et de la société civile. Dès lors, selon ces définitions, la confiance est nécessaire. La « bonne gouvernance » semble partir du principe que des politiques et des services produits par une structure en réseau entraînent de meilleurs résultats. Si l'on définit la bonne gouvernance comme étant le processus décisionnel qui se traduit par une forte participation de la société civile et repose sur des réseaux, alors la réponse à la question de savoir si la confiance est nécessaire pour parvenir à une bonne gouvernance semble évidente – « oui ». Si en revanche l'on définit la bonne gouvernance comme étant le résultat (micro ou macro) du processus de gouvernance, alors la nécessité d'une confiance *a priori* est moins évidente, puisque les marchés et les hiérarchies peuvent également entraîner des résultats comparables. Dans ces cas, bien sûr, la confiance peut toujours servir à réduire les coûts de transaction.

Remarques finales et recherche future

Les approches traditionnelles de la confiance et de la bonne gouvernance, à la fois dans leurs diagnostics, leurs réactions et leurs remèdes, sont trop simplistes pour expliquer le lien entre confiance (C) et bonne gouvernance (BG). Les concepts de confiance et de bonne gouvernance sont de natures différentes et ne sont donc pas nécessairement comparables. Nous avons étudié les deux processus qui entrent en jeu lorsqu'on tente d'établir le lien entre

confiance et bonne gouvernance. Proposition (1) : la confiance est nécessaire à la bonne gouvernance ; proposition (2) : la bonne gouvernance entraîne inévitablement la confiance.

$C \rightarrow BG$ $\neg C \rightarrow \neg BG$

(1)

$BG \rightarrow C$ $\neg BG \rightarrow \neg C$

(2)

Nous avons toutefois laissé entendre que la confiance ne suffisait pas pour produire une bonne gouvernance, dès lors qu'un grand nombre de facteurs tiers interviennent dans cette relation, dont certains n'ont même pas de rapport avec la relation qui existe entre l'État et le citoyen. En outre, la dichotomie classique entre confiance et gouvernance ne peut être maintenue, la confiance étant à la fois cause et effet. Ce que nous avons tenté de démontrer dans cet article, c'est un rapport plus complexe entre la confiance et la bonne gouvernance. Notre hypothèse est que la confiance est parfois *Insuffisante* mais elle fait *Nécessairement partie d'une série* d'indicateurs qui ne sont *pas nécessaires (Unnecessary)* mais *Suffisants* pour la bonne gouvernance. C'est ce qu'on appelle les conditions « INUS » (Mackie, 1965). Une meilleure opérationnalisation du lien entre confiance et bonne gouvernance donnerait donc la formule suivante :

$[(C \text{ et } X) \text{ et } Y] \rightarrow BG$ $\neg [(C \text{ et } X) \text{ et } Y] \rightarrow \neg BG$
--

Où X représente le « bon fonctionnement des hiérarchies, des réseaux et des marchés » et

Y les « facteurs externes (économiques, politiques, culturels, internationaux, etc.) ».

La confiance n'entraîne une bonne gouvernance que si X et Y sont également présents. L'absence de C, X et Y se traduit par l'absence de bonne gouvernance. Pour conclure, nous pourrions dire que *dans la plupart des cas, la confiance est un indicateur de bonne gouvernance*, mais elle dépend de X et Y. Les cadres théoriques ignorent toutefois encore la nature exacte de X et Y, de même que l'opérationnalisation de la confiance.