

**Non classifié**

**GOV/PGC/MIN(2005)5**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**25-Nov-2005**

**Français - Or. Anglais**

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

**GOV/PGC/MIN(2005)5  
Non classifié**

**DÉCLARATION DU SECRÉTARIAT DU TUAC**

**Réunion du Comité de la gouvernance publique au niveau ministériel  
Rotterdam, Pays-Bas  
27-28 novembre 2005**

**Français - Or. Anglais**

**JT00194952  
Ta 74110**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

Réunion du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE au niveau ministériel  
Rotterdam, 27-28 novembre 2005

Déclaration du Secrétariat du TUAC  
Paris, 21 novembre 2005

**Les termes du débat : la confiance du public au service de l'intérêt général**

1. La question de la confiance du public est intimement liée à la question plus large de la définition et de la protection de l'intérêt général. La note sur les questions à examiner<sup>1</sup> à la réunion ministérielle de l'OCDE sur la confiance dans l'action publique à Rotterdam, les 27 et 28 novembre 2005, reconnaît à juste titre que la confiance du public « est acquise lorsque les citoyens sont convaincus que les autorités protégeront et serviront l'intérêt général ». La seule manière d'évaluer le degré de confiance consiste à prendre pour référence la capacité des pouvoirs publics à déterminer l'intérêt général et, à partir de là, à élaborer et à mettre en œuvre des mesures appropriées. Toutefois, ce rôle central de l'intérêt général dans le renforcement de la confiance du public semble absent du cadre ministériel actuel. Au lieu d'aborder la question sous l'angle initial de l'intérêt général, la note sur les questions à examiner laisse entendre que les pouvoirs publics devraient répondre aux attentes des citoyens, qui, à leur tour, sont considérées comme diverses, et « même contradictoires ». La citoyenneté est considérée ici comme l'empilement de différents statuts au sein de la société : un citoyen est un salarié, un contribuable, un investisseur, un consommateur, un utilisateur final des services publics et un électeur.

2. La citoyenneté, définie plus largement comme suggéré ci-dessus, est davantage que la somme de ces éléments constitutifs. La citoyenneté est le statut de base qui permet aux individus de comprendre et de prendre une part active à la communauté, de créer de la richesse pour la société et de contribuer à une répartition équitable de cette richesse. Cette relation et la manière dont les citoyens perçoivent le rôle de l'Etat dans l'accomplissement du bien public diffèrent selon les pays, même au sein de l'Europe. Ce n'est pas par hasard que le terme « gouvernance » n'est pas facile à traduire de l'anglais vers d'autres langues. Du fait de la mondialisation, la relation entre la confiance des citoyens dans l'administration et la poursuite de l'intérêt général est aujourd'hui une question complexe. Par exemple, il convient de reconnaître que la citoyenneté nationale ne peut plus constituer la seule notion de référence pour l'Etat. A mesure que les gouvernements acceptent avec réticence la mobilité des personnes, de plus en plus de résidents, notamment des contribuables, dans de nombreux pays ne sont pas des citoyens nationaux. Des événements très récents dans plusieurs pays européens donnent à penser que c'est tout particulièrement parmi ces personnes que la question de la confiance dans les administrations et les sociétés hôtes appelle aujourd'hui d'urgence une réponse sur le plan des politiques publiques.

---

<sup>1</sup> « Questions à examiner », Réunion du Comité de la gouvernance publique au niveau ministériel - Rotterdam, 27-28 novembre 2005 – GOV/PGC/MIN(2005)2

## Le contenu et le rythme des réformes en question

3. L'absence d'analyse approfondie de l'intérêt général apparaît à nouveau dans le cadre de discussion proposé pour la réunion ministérielle, qui adopte une position non critique à l'égard de la cohérence et du bien-fondé des réformes antérieures des politiques publiques. La note sur les questions à examiner relève qu'une baisse de la confiance peut nuire à la mise en oeuvre des réformes. Il faut peut-être aussi examiner la proposition inverse. Il se pourrait fort bien que la baisse de la confiance soit d'abord et avant tout un résultat direct de mauvaises réformes, de réformes qui atteignent tous les objectifs **sauf** celui de répondre à l'intérêt général. Malheureusement, ici, les réformes antérieures sont considérées comme inévitables, évidentes, non contestées et non contestables. Selon la note, les seuls impacts négatifs de ces réformes pour le public ont été les coûts à court terme de leur mise en oeuvre et le manque de visibilité des avantages à long terme pour les citoyens. Les réformes publiques peuvent être bonnes ou mauvaises à court, moyen ou long terme : il n'y a pas de règle à cet égard. En outre, elles peuvent impliquer des arbitrages entre différents groupes, en étant particulièrement coûteuses pour une catégorie de personnes, tandis que d'autres les traversent sans dommages. Par exemple, les programmes de privatisation peuvent fort bien donner aux citoyens le sentiment qu'ils sont « abandonnés » par les pouvoirs publics et laissés entièrement entre les mains des forces du marché.

4. Outre le caractère inévitable du programme politique, le cadre des discussions actuel tient aussi pour acquis un sentiment d'urgence et le rythme de mise en oeuvre. Pour de nombreux gouvernements et organisations multilatérales, notamment l'OCDE, le rythme du processus de réforme et la communication des décisions après leur adoption sont essentiels. On peut citer l'exemple de la vague actuelle de privatisation des régimes de pension publics nationaux, avec le passage progressif de systèmes par répartition à des systèmes de capitalisation. L'évaluation de la viabilité des systèmes de retraite actuels n'est pas nécessairement débattue avec toutes les parties prenantes et l'ensemble des données et des options envisageables ne sont pas étudiées.

### ***Calcul des gains attendus de la libéralisation des échanges***

*La note sur les questions à examiner relève à juste titre que les simplifications concernant les réformes et la valeur excessive qui leur est accordée sont au nombre des raisons du manque de confiance dans les administrations. C'est tout à fait exact. Les gouvernements payent aujourd'hui le prix d'une telle approche au niveau international dans le Cycle de négociations commerciales de Doha. Pendant plusieurs années, les pays membres de l'OMC les plus influents, poussés par la Banque mondiale et le FMI, ont évoqué les gains énormes qui résulteraient d'une libéralisation des échanges. On a mentionné le chiffre de 500 milliards USD lors de la Conférence ministérielle de Cancun. Les attentes se sont accrues dans les pays en développement, tant au sein des gouvernements que dans la population. Aujourd'hui, deux années plus tard, ces gains fabuleux se sont évaporés et il est question à présent de moins de 100 milliards USD – beaucoup moins dans certains cas<sup>2</sup>. Loin d'assurer le développement, le Cycle de Doha pourrait bien aboutir à un gain de quelques cents par jour pour les populations de nombreux pays, faisant passer des millions d'entre elles d'un peu en dessous de 2 dollars par jour à un peu au-dessus de ce chiffre<sup>3</sup>. Ce n'est pas ce que l'on avait fait croire à un grand nombre de personnes.*

<sup>2</sup> Frank Ackerman, *The Shrinking Gains from Trade: a Critical Assessment of Doha Round Projections*, The Global development and Environment Institute, Document de travail n° 05-01, University Tufts, Octobre 2005. Les chiffres d'Ackerman sont basés sur des chiffres récemment révisés de la Banque mondiale, et ont été ajustés pour tenir compte de certains défauts des modèles utilisés pour ces estimations.

<sup>3</sup> Ackerman cite Weisbrot et d'autres auteurs qui ont indiqué que les revenus moyens par jour au Pakistan et en Thaïlande passeront de 1.88 \$ par jour à 2.13 \$; en Inde, de 1.93 \$ à 2.08 \$; et au Bangladesh, de 1.97 \$ à 2.03\$.

## La nécessité d'un dialogue social visible

5. Du fait que le contenu des politiques et le rythme des réformes sont exclus du débat envisagé, la seule variable d'ajustement qui reste pour bâtir la confiance est la citoyenneté. Pour ajuster la « variable citoyen », on s'attache aux politiques de communication afin de mieux vendre le programme de réforme. La consultation est assimilée à l'information. Or, le fait d'en être informé ne signifie pas que l'on approuve une réforme déterminée. L'administration électronique offre beaucoup de possibilités mais compter seulement sur des « cibercitoyens » mieux informés n'est pas la panacée. La note sur les questions à examiner tend à stigmatiser les groupes représentatifs et à s'appuyer sur un dialogue direct (mais illusoire) entre les pouvoirs publics et des citoyens atomisés. Il existe une tension indéniable entre le besoin de transparence et de consultation avec les parties prenantes appropriées et la crainte que des parties prenantes bien organisées n'accaparent et ne ralentissent le processus mais on ne supprimera pas cette tension ou on n'y répondra pas en voulant maintenir ou accroître le rythme des réformes ou du changement.

6. L'élément manquant entre les citoyens et les autorités publiques est la réhabilitation de la représentation collective des citoyens par divers canaux. Les pouvoirs publics doivent organiser un dialogue social authentique et visible. Pour les travailleurs et leurs syndicats, ce dialogue social revêt une signification particulière, en particulier dans les pays de l'OCDE, où les gouvernements admettent la légitimité des syndicats et la nécessité de les associer aux décisions qui auront des incidences sur la vie professionnelle ou les réalités économiques et sociales. Le problème est celui des intérêts non organisés. Comment les consulte-t-on et gagne-t-on leur confiance ? Comment assurer une élaboration des politiques cohérente qui n'exclut personne ? Il faut du temps pour établir ce niveau de confiance, en particulier si l'on veut transformer un passé de relations conflictuelles en une relation plus constructive. Aujourd'hui, pourtant, les travailleurs constatent que les gouvernements consultent des groupes non représentatifs, mais aussi qu'ils ne prennent contact avec leurs syndicats que pour annoncer de mauvaises nouvelles — licenciement/réduction des salaires, sous-traitance, privatisation — le syndicat étant invité à aider les autorités publiques à définir les conditions précises dans lesquelles ces décisions seront exécutées. Ce n'est pas vraiment une méthode pour bâtir la confiance à long terme.

### ***Associer les travailleurs du secteur public***

*De nombreux travailleurs du secteur public, par exemple, ont subi tant de réformes du secteur public au cours de ces dernières décennies, dont un grand nombre impliquaient une restructuration des services publics et d'autres activités d'Etat, qu'ils ne savent littéralement pas où est leur place dans le processus ; de nombreux travailleurs n'ont pas été consultés au sujet de ces réformes ni associés à leur mise au point. Si les fonctionnaires et les agents chargés de fournir les services qui ont des relations directes avec les utilisateurs des services ne savent pas bien où est leur place au sein de l'appareil étatique et n'ont jamais été invités à « s'approprier » le changement, est-il surprenant que les utilisateurs des services perçoivent ces incertitudes et se demandent si les services qu'ils utilisent sont entre des mains sûres et compétentes ? Cela n'est pas nécessairement différent de l'expérience des travailleurs du secteur privé qui, après cinq fusions et acquisitions, ignorent totalement qui possède leur société et où les décisions sont prises (pas même le pays) mais cela est moins directement lié à la question de la confiance dans l'administration publique.*

7. A titre de contre-exemple, les tableaux figurant en annexe à la présente note illustrent la situation très différente du dialogue social en Nouvelle-Zélande à la moitié du deuxième mandat du gouvernement actuel. Les travailleurs et leurs syndicats en Nouvelle-Zélande ne sont peut-être pas enthousiasmés par toutes les politiques qui ont été menées au cours des six dernières années mais ils ont à présent la possibilité d'influencer pratiquement toutes les politiques importantes pour les travailleurs et de collaborer avec les employeurs dans un grand nombre de secteurs. Est-il surprenant que la confiance dans la

Nouvelle-Zélande comme lieu d'affaires et dans un gouvernement stable ont évolué, comme l'indique les classements récents de la Banque mondiale ?

8. Les pouvoirs publics parlent beaucoup de la confiance des entreprises, celle que les entreprises ont dans les politiques du gouvernement (et leur poursuite). Les gouvernements ont adopté des programmes et des politiques pour encourager le développement d'une culture entrepreneuriale et mis en place les institutions correspondantes indispensables pour favoriser et entretenir cette culture. On ne voit que rarement un effort concomitant pour développer une culture associative qui permette de mettre en place et de soutenir des institutions au sein desquelles les gens et leurs organisations représentatives peuvent développer leurs propres idées et créer des groupes qui peuvent traiter avec les autorités publiques sur un pied d'égalité. De fait, dans certains pays de l'OCDE, les pouvoirs publics ont exercé des pressions sur les médias, l'une des rares institutions de ce type, afin que ceux-ci soient moins critiques, plus réceptifs aux points de vue du gouvernement, pour les réduire à un nombre restreint d'organes d'information qui reflètent un éventail d'opinions très limité. Il n'est pas surprenant que les sondages d'opinion aient indiqué à de multiples reprises que la confiance dans ces organes d'information a également diminué ces dernières années.

### **Obtenir les résultats promis**

9. L'efficacité et l'efficience des services publics sont essentielles pour obtenir des résultats. Notre organisation syndicale sœur, l'Internationale des services publics (ISP) mène une campagne internationale permanente pour des services publics de qualité. Les syndicats de la fonction publique apporteront une contribution efficace aux réformes des services publics qui répondent aux besoins des citoyens et à ceux de leurs communautés, à condition d'être associés réellement à l'élaboration des réformes et à leur mise en œuvre. Si la flexibilité et la décentralisation peuvent être des politiques qui rendent les administrations plus souples et plus réactives et rapprochent l'administration de la population concernée, nous sommes hostiles à une « contractualisation » de la vie publique, des représentants élus et des ministères fonctionnels aux administrations chargées de la prestation des services publics. La note sur les questions à examiner relève le risque de dilution des responsabilités et d'accaparement des connaissances et des compétences associé à la sous-traitance et à d'autres partenariats public-privé.

#### ***Partenariats public-privé***

*La note indique que les partenariats public-privé offrent à la population davantage de choix. Pour la plupart des services concernés, il s'agit à tous égards d'une illusion. Les responsables et les gestionnaires ont peut-être le choix du contractant mais dans la plupart des cas — eau, éducation, santé, énergie, etc. — le service est un monopole local et les usagers n'ont aucun choix réel. Les partenariats public-privé et les programmes apparentés ont souvent aussi entamé la confiance des citoyens dans l'administration. Comme il est noté dans le document, ces changements brouillent souvent les responsabilités en ce qui concerne les actions gouvernementales. Ce sont les pouvoirs publics qui prennent ces décisions mais s'ils éludent la question quand quelque chose tourne mal et qu'ils renvoient les gens sur le contractant « qui est responsable de ce service » les gens ont le sentiment qu'on essaie de les tromper. C'est précisément dans les périodes où la confiance du public est en baisse qu'il faut renforcer l'autorité et la cohérence des autorités publiques<sup>4</sup>.*

4. Allen Schick de la Brookings Institution a effectué des études de la réforme du service public au milieu des années 90 dans un certain nombre de pays de l'OCDE pour les gouvernements concernés (Australie, États-Unis, France, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni et Suède). Dans son étude sur la Nouvelle-Zélande, Schick a noté que l'approche contractuelle avait certainement été efficace sur le plan de l'efficacité technique et de la responsabilité. Toutefois, il a exprimé la crainte que cette approche ait été inadaptée à deux autres égards : elle n'a pas permis de régler la question de la cohérence et de la responsabilité à l'échelle de l'ensemble de l'administration ; et elle n'a pas permis d'assurer la fonction d'administration

10. L'obtention des résultats promis n'implique pas seulement l'amélioration de l'efficacité des services. Nous regrettons que le cadre proposé pour la discussion donne à penser que l'autre fonction gouvernementale essentielle, à savoir la régulation de l'économie et du secteur privé au bénéfice de la création de richesses et de leur répartition équitable au sein de la société, n'as pas de rôle à jouer dans le débat. La crise systémique qui secoue la gouvernance et la responsabilité de grandes entreprises et d'institutions financières mondiales dans la zone de l'OCDE représente un défi important pour les gouvernements. Enron n'est pas seulement une crise de confiance dans le système des grandes sociétés mais aussi dans les capacités des pouvoirs publics d'obliger le secteur privé et les marchés financiers à rendre des comptes.

11. Cette réunion ministérielle de l'OCDE sur la confiance du public vient à un moment opportun. Le cadre proposé inclut des questions importantes à examiner, mais il n'est pas aussi exhaustif que le TUAC le souhaiterait. Nous invitons les participants à tenir dûment compte de nos commentaires présentés dans ce document, et à s'engager à poursuivre le dialogue avec le mouvement syndical lors des activités consécutives à cette manifestation.

---

qui est nécessaire pour développer et maintenir les ressources humaines, les compétences et les qualifications qui ne consistent pas simplement à faire arriver les trains à l'heure (cette analogie n'est pas le fait de l'auteur). Alan Schick, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, 1996.

**Appendix 1: Tripartite processes in New Zealand (EN ANGLAIS SEULEMENT)**

The Table below records the number of fora in which the New Zealand Council of Trade Union or its affiliated unions were involved in 2003. The level of recognition and involvement of the CTU varies widely in the examples listed below. Acronyms and names have not been referenced, even if they are not familiar to other OECD member states, because the point is to show that part of the reason for New Zealand now being seen by the IFIs as one of the best places to do business is because unions are built in to much of the policy making, have a voice in government or government-business-worker sectoral or whole-of-government debates and developments. This is a complete contrast to the situation over the previous decade to 1999.

<b>Initiative</b>	<b>When Started</b>	<b>Why</b>	<b>Who participates - union / employer / Govt / NGOs? (Specify key individuals)</b>	<b>Progress</b>
PSA Partnership for Quality	Formalised in 2000	PSA Strategy to involve members on key workplace issues and processes	PSA, Ministers, Chief Executives – various forums	Has continued to develop and is now at the stage where PSA are wanting to broaden and deepen the PFQ
Health Sector Tripartite Steering Group	Early 2002	Initially Minister's response to industrial unrest. Now "to provide mechanisms for the implementation of a culture of constructive engagement throughout the health service".	Ministers of Health and Labour; DHBs (board members, CEOs, DHBNZ staff); unions (reps from CTU Health Sector Group), serviced by MoH with attendance by Gordon Davies; co-chaired by Ross Wilson and Syd Bradley;	Has developed a framework to be implemented both tripartitely and bipartitely (nationally, regionally and locally). The first tripartite issues are retirement income and pay and employment equity. The first bipartite issues are the health sector code of good faith and implementation of the Health and Safety in Employment Act. Joint union meetings have been held regionally from 8 September 2003.
Aged Care Forum	2002	Ruth Dyson's initiative.	Convened from the Minister's Office by Lyndon Keene, serviced by MoH, attended by MoH, HWAC and ACC as well as employers, unions (SFWU, NZNO and CTU) and consumer groups (Age Concern, Grey Power and DPA). Strong sector buy-in.	Meets 2-3 monthly. Agreement on need for a nationally recognised qualification. Treasury funding of \$1m (GST inclusive) for quality and safety research including a workforce profile. This is background work for a 2004/5 Budget Bid to implement a foundation qualification that results in higher wages at no cost to employers.

GOV/PGC/MIN(2005)5

<b>Initiative</b>	<b>When Started</b>	<b>Why</b>	<b>Who participates - union / employer / Govt / NGOs? (Specify key individuals)</b>	<b>Progress</b>
Wood Processing Strategy	2001	To address major economic development issues in the sector	Govt, employers, unions. Led by Ministers.	Generally seen as delivering key gains and has been a model of how to focus on key issues
Textile Clothing Footwear Carpets Strategy	2002	To produce a strategic approach for the sector	Govt, employers and unions	Good Progress – but key issues unresolved. New tripartite IDO established.
Nelson Seafood Cluster	2003	To produce a strategy	Govt, local govt, employers and unions	Early days
Productivity discussions	2002	To identify ways to lift the rate of productivity growth and to monitor and measure changes in productivity	Bus NZ and CTU and Treasury	Early days. Document produced for consultation with “constituencies”
Pay and Employment Equity Taskforce	May 2002	To advise the Government on a five year plan of action to address factors that contribute to the gender pay gap in the Public Service and public health and education sectors,.	4 CTU reps, Diana Crossan, Joanna Beresford, Secretaries of Labour, Women’s Affairs, Treasury and SS Commissioner.	Progressing well. Contractors to be appointed by 23 September for Taskforce projects that will inform the development of the plan of action. Next report (and budgetary implications) due 1 December. Final report due 1 March.
Tripartite Skills Initiative	2002	To promote workplace training and generate initiatives to meet the Government targets for trainee numbers	CTU, Bus NZ and TEC (for Minister)	Budget approved. Branded as Skill NZ. Work to be done to finalise initial programme.

<b>Initiative</b>	<b>When Started</b>	<b>Why</b>	<b>Who participates - union / employer / Govt / NGOs? (Specify key individuals)</b>	<b>Progress</b>
Advisory Group on NCP for OECD Guidelines for MNEs	2003	To promote the Guidelines	CTU, Bus NZ, Bus Council for SD, Government	First meeting in May 2003 but MED supported Veronica Nilsson visit
GIAB	2002	To liaise with Government and others on the growth and innovation framework	Range of business, academic, union and other "representatives"	Ongoing
Biotech Taskforce	2002	To develop a strategy for the sector	Individuals from sector including a union person	Report out
ICT Taskforce	2002	To develop a strategy for the sector	Individuals from sector including a union person	Report out
Screen Production Taskforce	2002	To develop a strategy for the sector	Individuals from sector including one non-union person nominated by the CTU	Report out
G5 Retirement Savings Group	2000	To promote policies to support workplace retirement savings	ISI, ASFONZ, Retirement Commissioner, CTU, Bus NZ	Policy influence on tax on employer contributions and Prospectus requirements
State Sector Retirement Savings	2002	To introduce a new proposal for retirement savings in the state sector	CTU, rep from CEO's group, Officials	Reasonable progress
Small Business Advisory Group	2002	To monitor and develop initiatives to assist small business	Individuals, Bus NZ, CTU but new permanent group to be appointed	Reasonable but still early days

Related consultation with social partners, but not formal tripartite structures

<b>Initiative</b>	<b>When Started</b>	<b>Why</b>	<b>Who participates - union / employer / Govt / NGOs? (Specify key individuals)</b>	<b>Progress</b>
ILO Conventions	Longstanding	International obligations	DoL (Legal Services) co-ordinates separate responses from CTU, Business NZ and sometimes NGOs.	Ongoing
HSE Implementation Panel	2002	Advice on implementation issues arising through the Select committee process	CTU and BusNZ	Completed
Employment Relations Education Advisory Committee	2000	Approves applications to the ERE Contestable Fund	2 CTU reps (Carol Beaumont and Sharn Riggs), BusNZ reps and 3 education sector reps	Ongoing