



Documents SIGMA No. 25

Les sondages d'opinion
au service de la réforme
de l'administration publique

OCDE

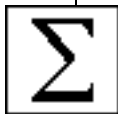
<https://dx.doi.org/10.1787/5kml611lw7ls-fr>

Non classifié

CCNM/SIGMA/PUMA(98)48

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

OLIS : 11-Dec-1998
Dist. : 14-Dec-1998



**SIGMA -- INITIATIVE CONJOINTE DE L'OCDE ET DE L'UNION EUROPEENNE,
FINANCEE PRINCIPALEMENT PAR LE PROGRAMME PHARE DE
L'UNION EUROPEENNE**

Or. Ang.

CCNM/SIGMA/PUMA(98)48
Non classifié

**LES SONDAGES D'OPINION AU SERVICE DE LA REFORME
DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE**

DOCUMENTS SIGMA : N° 25

Or. Ang.

72839

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

LE PROGRAMME SIGMA

Le Programme SIGMA - Soutien à l'amélioration des institutions publiques et des systèmes de gestion dans les pays d'Europe centrale et orientale - est une initiative conjointe de l'OCDE et de l'Union européenne. Financée principalement par le Programme Phare de l'Union européenne, cette initiative vise à aider treize pays en transition à mener à bien la réforme de leur administration publique.

L'Organisation de coopération et de développement économiques est une organisation intergouvernementale qui réunit 29 démocraties à économie de marché avancée. Par l'intermédiaire de son Centre pour la coopération avec les non membres, l'OCDE fournit des conseils et une assistance, portant sur les problèmes économiques les plus divers, aux pays d'Europe centrale et orientale et aux pays de l'ex-Union soviétique engagés dans des réformes. Le Programme Phare accorde des aides financières à ses partenaires d'Europe centrale et orientale jusqu'à ce qu'ils soient prêts à assumer les obligations liées à la qualité de Membre de l'Union européenne.

Les Programmes Phare et SIGMA couvrent les mêmes pays : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, ex-République yougoslave de Macédoine, Pologne, Roumanie, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Créé en 1992, SIGMA dépend du Service de la gestion publique de l'OCDE, qui fournit des informations et des analyses d'experts sur la gestion publique aux décideurs et facilite les contacts et les échanges d'expérience entre responsables de la gestion du secteur public. SIGMA offre aux pays bénéficiaires la possibilité d'avoir accès à son réseau de responsables expérimentés de l'administration publique, à ses informations comparées et à ses connaissances techniques dont dispose le Service de la gestion publique.

SIGMA vise à :

- aider les pays bénéficiaires à rechercher des méthodes de gestion publique propres à améliorer l'efficacité de l'administration et à encourager les agents du secteur public à respecter les valeurs démocratiques, l'état de droit et les règles de la déontologie ;
- contribuer à mettre en place dans les pays des structures au niveau de l'administration centrale pour relever les défis de l'internationalisation et des plans d'intégration à l'Union européenne ;
- soutenir les initiatives de l'Union européenne et des autres donateurs visant à aider les pays bénéficiaires à entreprendre la réforme de leur administration publique et contribuer à la coordination des activités des donateurs.

Dans tous ses travaux, cette initiative s'emploie en priorité à faciliter la coopération entre les gouvernements. Cela suppose notamment d'accorder un soutien logistique à la formation de réseaux rassemblant des praticiens de l'administration publique en Europe centrale et orientale et entre ces praticiens et leurs homologues dans d'autres démocraties.

Les activités SIGMA se répartissent entre cinq domaines techniques : stratégies de développement de l'administration publique ; élaboration, coordination et réglementation des politiques ; gestion des dépenses ; gestion du service public ; et contrôle de l'administration, contrôle financier et audit de l'État. En outre, le Service de l'information de SIGMA diffuse des publications et des documents électroniques sur des thèmes intéressant la gestion publique.

Copyright OCDE, 1998

Les demandes de reproduction ou de traduction totales ou partielles doivent être adressées à : M. le Chef du Service des publications, OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cédex 16, France.

Les idées exprimées dans la présente publication ne représentent pas nécessairement les avis officiels de la Commission, des pays Membres de l'OCDE ni des pays d'Europe centrale et orientale participant au Programme.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport étudie l'usage qui est fait des enquêtes d'opinion au bénéfice des réformes de l'administration publique aussi bien dans les pays d'Europe occidentale que dans ceux d'Europe centrale et orientale. Le but recherché est de faire apparaître aux gouvernements de ces derniers pays, et aux fonctionnaires, l'utilité que revêtent les enquêtes d'opinion avant, pendant et après les réformes réalisées dans leur pays et d'en encourager l'utilisation systématique.

Jusqu'à l'heure actuelle, les enquêtes d'opinion publique avaient fait l'objet de beaucoup d'attention de nature scientifique, mais surtout pour ce qui touchait aux difficultés de nature méthodologique pour la collecte des données, pour leur analyse et leur interprétation. Il existe également une documentation importante sur les réformes de l'administration publique, aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans les pays d'Europe centrale et orientale. Bien que cette littérature soit d'une utilisation très courante, elle comporte fort peu d'indications sur l'utilisation des enquêtes d'opinion dans le contexte des réformes de l'administration publique. En fournissant une vue d'ensemble de l'utilisation des enquêtes dans les pays occidentaux, mais également des études par pays sur la Hongrie, la Lituanie, et la République tchèque, et en proposant des exemples puisés dans des contextes administratifs différents, cette publication peut offrir une vision très large de la manière selon laquelle les enquêtes sont susceptibles d'apporter une contribution utile aux réformes de l'administration.

Le rapport a suivi une structure commune adoptée par les auteurs des quatre contributions, en collaboration avec quatre experts, sous la direction de Jak Jabes, Conseiller senior pour les Stratégies de développement de l'administration publique, auprès de SIGMA. Les auteurs en sont Elke Löffler, de PUMA, OCDE ; Julia Szalai, de l'Académie de Sciences de la Hongrie ; Rasa Alisauskiene, de Baltic Surveys, en Lituanie ; et Michal Illner, de l'Académie des Sciences de la République tchèque. Les experts sont Juan Diez-Nicola, Professeur à l'Université Complutense, à Madrid, en Espagne ; Christian Haerpfer, Directeur des recherches de la Paul Lazarsfeld Gesellschaft, à Vienne, en Autriche ; Jon Eivind Kolberg, Directeur de recherches à l'Institut des Sciences sociales appliquées à Oslo, en Norvège ; et David Zussman, Président du Public Policy Forum et Professeur à l'Université de Ottawa, au Canada. L'assistance administrative a été fournie par Jane Delarue, de SIGMA. Les études par pays reflètent la situation constatée à la fin de l'année 1997.

Pour plus d'informations, prière de contacter Jak Jabes à l'adresse ci-dessous.

Le présent rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire-général de l'OCDE.

Ce rapport est également disponible en anglais sous le titre *Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform*.

SIGMA — OCDE, 2, rue André-Pascal, Cedex 16, France
Tél. (33.1) 45.24.79.00 ; fax. (33.1) 45.24.13.00
e-mail : sigma.contact@oecd.org ; <http://www.oecd.org/puma/sigmaweb>

TABLE DES MATIÈRES

LE PROGRAMME SIGMA.....	2
AVANT-PROPOS.....	3
NOTE DE SYNTHÈSE.....	7
LES SONDAGES D'OPINION ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE Jak Jabes 13	
1. Introduction.....	13
2. Des sujets de préoccupation.....	15
3. Mettre en place des garanties.....	16
4. Les rapports.....	16
5. Résumé et conclusions.....	19
LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE <i>DANS LES PAYS OCCIDENTAUX</i> Elke Löffler.....	20
1. Préface.....	20
2. Introduction.....	22
3. Le contrôle des performances et de la popularité des institutions, du gouvernement et de l'administration publique.....	22
4. Les priorités des programmes politiques.....	23
5. Opinions en matière d'intégration européenne.....	25
6. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques.....	27
6.1. La mise en place d'une politique.....	27
6.2. La mise en œuvre des politiques.....	28
6.3. L'évaluation des politiques.....	30
7. Images et perceptions des organisations publiques.....	36
8. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif.....	38
9. L'évaluation des sondages d'opinion, un outil au service de la réforme de l'administration publique.....	39
Références.....	41
LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE <i>EN HONGRIE</i> Julia Szalai.....	44
1. Introduction.....	44
2. Quelques traits caractéristiques des réformes de l'administration après l'année 1989.....	45
3. Bref historique et quelques caractéristiques actuelles des enquêtes d'opinion.....	47
4. Le contrôle des performances et de l'acceptation des institutions, du gouvernement et de l'administration publique.....	50
5. Priorités dans le choix des politiques : Les opinions sur les réformes au niveau local.....	53
6. Opinions en matière d'intégration européenne.....	56

7. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques	57
7.1. La mise en place d'une politique : la cas de la réforme du système de protection de la santé	57
7.2. La mise en œuvre des politiques : des opinions sur la réforme budgétaire	60
7.3. L'évaluation des politiques : opinions sur les avantages et les inconvénients des réformes de l'économie	64
8. Images et perceptions des organisations publiques	68
9. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif	69
10. Conclusions	71
Références	73

Annexe. Adresses des principaux centres de sondages d'opinion publique	76
--	----

LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE *EN LITUANIE* Par Rasa Alisauskiene

1. Introduction	77
2. Les réformes de l'administration publique	78
2.1. Les changements sociaux dans les Pays baltes	78
2.2. La réforme administrative	79
3. Historique des enquêtes	80
3.1. L'état d'esprit de la population lituanienne vis-à-vis des orientations du gouvernement	82
4. Le contrôle des performances et de l'acceptation des institutions, du gouvernement et de l'administration publique	83
4.1. Les institutions économiques, politiques et sociales	83
4.2. Le gouvernement central, le secteur public et l'administration publique	84
5. Priorités dans le choix des politiques	85
6. Opinions en matière d'intégration européenne	87
7. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques	88
7.1. La mise en place d'une politique	88
7.2. La mise en œuvre des politiques	89
7.3. L'évaluation des politiques	91
8. Images et perceptions des organisations publiques	93
9. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif	94
10. Conclusions	95
Références	96

Annexe. Adresses des principales institutions de sondages d'opinion en Lituanie	97
---	----

LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE *EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE* Michal Illner

1. Introduction	98
2. La réforme de l'administration publique	99
3. Historique des enquêtes	101
4. Le contrôle des performances et de l'acceptation des institutions, du gouvernement et de l'administration publique	103
5. Priorités dans le choix des politiques	104
6. Opinions en matière d'intégration européenne	106

7. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques	107
7.1. La mise en place d'une politique	107
7.2. La mise en œuvre des politiques	108
7.3. L'évaluation des politiques	108
8. Images et perceptions des organisations publiques	112
9. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif	113
10. Conclusions.....	115
Références	117
Annexe. Adresses des principales agences de recherche et de sondages et des autres organismes de recherche qui réalisent des enquêtes et conservent les données utiles à la réforme de l'administration publique	120

NOTE DE SYNTHÈSE

Les sondages d'opinion sont des outils d'information, dont les gouvernements peuvent disposer pour élaborer et pour mettre en œuvre les réformes

Les gouvernements soucieux de répondre aux besoins de la population agissent en utilisant les informations qu'ils reçoivent sur ces besoins. Les informations sur le fonctionnement interne et sur l'environnement externe de l'État sont réunies et traitées par l'ensemble des organismes (par exemple, les ministères, les commissions, les agences, etc.) qui constituent une administration publique. L'information influence la manière dont les gens et les organisations se comportent. L'information peut, par conséquent constituer un outil puissant qui permettra de modifier les structures de comportement et la réforme de l'administration publique.

Le développement et la modernisation qui transforment les pays Membres de l'OCDE ont rendu le public plus exigeant et l'ont conduit à vouloir de meilleurs services et à avoir une voix plus écoutée pour déterminer quels services doivent être fournis et comment ils doivent l'être. La volonté du public d'être plus directement impliqué dans la prise des décisions est également plus forte. En Europe centrale et orientale, il est plus généralement reconnu qu'un secteur public efficace et à l'écoute du public est susceptible d'améliorer les performances économiques. La volonté d'atteindre ces objectifs ne peut se passer d'une bonne information et de contributions des citoyens. Les sondages d'opinion sont l'un des meilleurs moyens dont on dispose pour y aboutir.

Exemple : La décentralisation a été une des réformes importantes que beaucoup de pays en transition ont cherché à réaliser ou qu'ils ont entreprise. En République tchèque, les sondages d'opinion demandés par le Parlement dès 1991 ont fait apparaître un manque de cohérence qui valait d'être relevé. Le public préférerait une forme d'État plus déconcentré tout en refusant la multiplication des organismes de gestion publique que requerrait une forme d'État plus lâche et en redoutant en particulier les coûts financiers qui en résulteraient. Dans la mesure où d'autres enquêtes ont fait ressortir des attitudes comparables, il n'est guère surprenant que les gouvernements tchèques aient été prudents au sujet des réformes territoriales.

Que ce soit à l'occasion du lancement de nouvelles politiques, ou de la poursuite de politiques anciennes, visant la réforme des institutions et des dispositifs de mise en oeuvre des prestations, visant la transformation des programmes et des services publics, ou visant encore la suppression ou la création d'agences, les États d'Europe centrale et orientale pourront bénéficier des informations que leur donneront leurs citoyens. Alors que certaines réformes concernent tous les citoyens, beaucoup de changements qu'entreprennent les gouvernements n'affectent que certains groupes qui seront ainsi, de bon ou de mauvais gré, les cibles des changements. Or, il est très important pour le gouvernement d'obtenir les réactions de ces groupes d'intérêt au moment où ils mettent en chantier ou réorientent les réformes de l'administration. Mais il est tout aussi important d'avoir le souci du client, qui est la caractéristique d'une administration publique à l'écoute des citoyens. Un tel souci d'être à l'écoute met en cause autant les

pratiques existantes que la culture de l'administration publique en matière d'organisation et de personnel. Lors de l'élaboration ou de la mise en œuvre d'une politique de fond, faite dans la volonté d'augmenter sa proximité des besoins du public, les institutions de l'État peuvent bénéficier des réactions de leurs clients.

En un moment où la transition fait son chemin, et que des économies de marché et des systèmes de gouvernement démocratiques sont mis en place, les citoyens des pays d'Europe centrale et orientale augmentent leurs exigences à l'égard de leur gouvernement. Dans leur qualité de contribuable, ils souhaitent avoir leur mot à dire au moment de l'élaboration, puis de la mise en œuvre des politiques. Un aspect de la réforme des organisations du service public consiste précisément dans le fait de les rendre plus soucieuses des intérêts des citoyens. Les enquêtes d'opinion fournissent des données permettant de savoir la mesure dans laquelle un tel souci est satisfait.

Pour être utiles aux réformes de l'administration, les enquêtes doivent être correctement ciblées

Les réformes lancées par le gouvernement ratent leurs cibles parce que les stratégies préparées pour les mettre en œuvre n'ont pas de plan de mise en œuvre suffisamment solide. La mise en œuvre repose sur une bonne compréhension de la capacité qu'ont les composantes du système (c'est-à-dire les structures organisationnelles, les dirigeants, etc.) à changer. Les enquêtes d'opinion constituent un lien important, et elles fournissent des données non seulement sur la mesure dans laquelle une stratégie de réforme sera acceptée, mais encore sur le fait que les personnes auxquelles il incombera de les mettre en œuvre sont ou ne sont pas ouverts au changement.

La réforme de l'administration n'est pas un de ces domaines des politiques qui fascinent le grand public. Cela signifie que les enquêtes d'opinion faites dans le contexte de la réforme administrative doivent trouver leurs 'destinataires'. Un de ces groupes de destinataires comprend les fonctionnaires de l'administration et les élites que les réformes visent directement. En d'autres termes, les enquêtes menées sur le personnel avant, pendant et après les interventions du gouvernement sont d'un intérêt majeur pour le succès des réformes administratives affectant ses structures et sa culture.

Exemple : Devant les résultats fournis par deux enquêtes successives montrant l'hostilité des hauts fonctionnaires, le gouvernement canadien a lancé un vaste processus de réformes qu'il a appelé Fonctionnaire 2000, avec la volonté de modifier ses pratiques organisationnelles et ses politiques du personnel, et d'améliorer la situation telle qu'elle était perçue. Les données fournies par les enquêtes ont provoqué la réforme, et celle-ci a été ensuite ajustée avec plus de précision grâce à des données sur son groupe cible, fournies par les hauts fonctionnaires.

Il n'est cependant pas suffisant de savoir simplement quelles sont les attitudes et les opinions des fonctionnaires de l'administration publique. Dans la mesure où les organisations publiques sont l'objet de facteurs de natures politique, économique et sociale, les sondages d'opinion doivent également s'étendre aux différents 'clients' de l'administration. Et par clients, il faut entendre les utilisateurs directs des agences de l'État (par exemple, les bénéficiaires des services sociaux et les acteurs économiques), les citoyens qui financent les services de l'État (les contribuables), les électeurs et le grand public.

Exemple : En Lituanie, le Conseil de l'État sur les questions concernant les jeunes a fait réaliser un sondage pour connaître ce que cette population considèrerait comme leurs principaux soucis. Les personnes interrogées ont répondu qu'elles étaient surtout inquiètes du bas niveau de vie, de la criminalité et du chômage. Ces résultats ont servi à préparer des projets pour la réforme de la formation professionnelle et pour l'adoption d'un programme de l'État en faveur des jeunes.

Les administrations pourront utiliser d'autres dispositifs d'écoute pour compléter les données fournies par les enquêtes

Il existe, naturellement, beaucoup de façons d'obtenir des échos et des informations. Et plusieurs approches permettent d'obtenir la participation des citoyens à la prise des décisions : les gouvernements pourront ainsi utiliser des dispositifs, qui consisteront dans des consultations formelles, des audiences publiques, des réunions des collectivités locales, des comités d'usagers, ou des groupes cible. Si, en revanche, la consultation et la collecte des informations sont réalisées avec la volonté d'améliorer les services publics offerts aux consommateurs, on pourra avoir recours à des dispositifs d'information tels que les enquêtes sur les informateurs-clefs, des procédures de plaintes des consommateurs, ou des comités d'avis aux consommateurs. Il reste que les sondages d'opinion ont l'avantage d'être un moyen rapide, et souvent moins onéreux, d'obtenir des informations portant sur une population importante. S'ils ne sont pas aussi directs que le sont d'autres moyens qui permettent aux citoyens d'influencer la prise de décisions, les sondages permettent néanmoins d'une certaine manière la mise œuvre d'une démocratie de participation, surtout si les citoyens savent que leurs attitudes et leurs exigences sont l'objet d'un intérêt réel de la part du gouvernement.

La valeur de l'exercice, dans le contexte d'une démocratie de participation, augmente encore lorsque le citoyen s'aperçoit que non seulement ses opinions sont sollicitées, mais qu'elles ont une incidence sur le choix fait en définitive entre plusieurs politiques possibles. Il est souhaitable que les gouvernements, lorsqu'ils ont besoin d'informations opérationnelles, choisissent parmi plusieurs dispositifs, et qu'ils complètent les enquêtes par d'autres moyens d'obtention de données mentionnées ci-dessus, et qu'ils augmentent ainsi leur capacité à effectuer le diagnostic des problèmes qui surgissent et à intervenir de manière efficace. En leur demandant leur opinion, le gouvernement consulte bien le citoyen, mais il conserve le droit de prendre les décisions. En fin de comptes, les gouvernements doivent trouver un équilibre et discerner entre plusieurs priorités de réforme concurrentes, et les sondages d'opinion peuvent apporter une contribution utile dans ce processus. Il convient également que le gouvernement se garde de faire naître des attentes inopportunes à l'occasion du processus d'enquête.

Exemple : Depuis 1989, la Suède a recours à un procédé d'enquête d'opinion qu'elle a appelé le Baromètre national de satisfaction, pour contacter les citoyens qui sont les clients des plus grandes entreprises, afin de mesurer leur degré de satisfaction au sujet des services que ces entreprises fournissent. La possibilité de mesurer la satisfaction de manière longitudinale fournit d'intéressantes informations sur le succès obtenu par les réformes de services effectués par les entreprises publiques. Ces données fournissent aux entreprises publiques les informations qui leur permettront d'améliorer leurs prestations de services, et de réaliser le temps venu les changements de détail qui permettront d'améliorer encore ces prestations.

Une bonne utilisation des informations fournies par les enquêtes exige que le gouvernement se donne des garanties

Que le gouvernement passe commande de sa propre enquête ou qu'il prenne note des résultats d'un sondage publié dans les médias, il doit pouvoir s'assurer que des pratiques de sondage solides ont été utilisées. Certains gouvernements se dotent d'unités centrales, souvent gérées par des conseillers en sciences sociales, qui peuvent apporter leurs commentaires sur la qualité d'un sondage et par conséquent sur la validité des informations obtenues. La mise en place d'unités dans le bureau du Premier ministre ou dans une autre agence centrale, ne sont pas des investissements hors de prix, si on tient compte des avantages qu'ils apportent. A titre d'exemple, en Pologne, une unité de ce type existe dans la Chancellerie du Premier ministre. Elle a pour mission d'analyser les résultats des sondages, d'apporter des commentaires sur leur précision, et de fournir au gouvernement des informations tenues à jour sur les résultats des sondages d'opinion. Dans certains pays, les ministères disposent de petites unités pour les sondages. Au Canada, le Ministère pour les Services du gouvernement a une unité qui évalue tous les contrats de sondages d'opinion avant qu'ils ne soient soumis à appel d'offres.

Des données fiables sur l'opinion publique aident à orienter les réformes

Les gouvernements pourront mettre en place des unités spéciales pour s'assurer du fait que les données soient collectées de manière correcte, ou pour évaluer la mesure dans laquelle des données rassemblées de manière indépendante sont nécessaires. Ceci est particulièrement important lorsque les sondages sont utilisés dans le contexte de la réforme de l'administration. Les sondages peuvent et doivent être utilisés à toutes les phases de la réforme. Avant que les réformes ne soient entreprises, les enquêtes pourront apporter des éléments sur la mesure dans laquelle les changements envisagés sont acceptés par les citoyens. Au cours de la mise en œuvre, l'opinion de ceux à l'intention desquels les réformes sont faites pourront informer l'administration publique sur leur degré de (dis)satisfaction. Une fois que la réforme a été réalisée, les données des sondages permettent d'évaluer leur succès et permettent au gouvernement d'envisager de nouvelles réformes. Compte tenu de la difficulté que recèlent les réformes des systèmes complexes, il est toujours important d'évaluer la satisfaction de leurs clients (qu'ils soient des citoyens, des fonctionnaires, ou des entreprises) dans la mesure où ces informations peuvent permettre d'améliorer la prestation des services et de réduire les coûts qu'ils entraînent. Des données bien récoltées facilitent une meilleure orientation des réformes avant leur lancement, et elles aident à mieux gérer leur progrès à toutes les étapes.

Des méthodologies ayant fait leurs preuves devraient guider la réalisation des enquêtes

Parmi les enquêtes d'opinion, il en est qui s'adressent au public en général, d'autres qui visent les employés des organismes de l'État, ou encore les échelons supérieurs, l'élite de l'administration publique. Elles peuvent également être conçues pour toucher un public donné, comme, par exemple, les clients de services particuliers. Ces enquêtes pourront être gérées par les dirigeants et les autres administrateurs des organisations publiques. Les sondages d'opinion sont un instrument souple, qui peut être utilisé pour différents usages. Mais leur utilisation et leur préparation doivent être faites en respectant une méthodologie de sciences sociales qui a fait ses preuves.

Bien que les enquêtes d'opinion soient pratique courante, elles n'apportent pas une réponse à tous les problèmes politiques ou organisationnels. Il convient de prendre en compte les facteurs suivants avant de mettre en route le processus d'enquête :

- Il convient, en premier lieu de prendre en considération le coût de l'enquête ;

- En deuxième lieu, il faut garder à l'esprit que des compétences spécialisées pourront être nécessaires pour mener une enquête de manière efficace et efficiente ;
- Il convient, en troisième lieu d'envisager d'autres méthodes de collecte de données pour établir si elles sont susceptibles de fournir plus rapidement, à meilleur prix, et en provoquant moins de gêne du point de vue social et organisationnel, des données de nature comparable ;
- Il convient, en quatrième lieu, que le gouvernement s'interroge sur le fait qu'il existe ou non une volonté, et une possibilité, d'agir en tenant compte des résultats ;
- Il convient, enfin, de prendre en considération la 'lassitude aux sondages', c'est-à-dire le fait que l'excès de sondages peut avoir à long terme des effets négatifs.

Pour fournir des résultats fiables, les sondages doivent être réalisés avec une méthodologie de qualité. Lorsqu'une enquête est préparée, sa forme et son contenu, mais également les personnes qui seront interrogées devront être choisies avec soin. Il faut éviter les erreurs qui proviennent d'une mauvaise préparation de l'étude ou des échantillons, de même que celles qui sont faites au stade de l'analyse et de l'interprétation des données. Il est également important que les connaissances obtenues soient utilisées à bon escient dans le processus de décision et de gestion des changements, lors de la réforme de l'administration.

Les sondages fournissent une sorte d'instantanée sur les opinions et les convictions des gens au sujet d'une question donnée, mais elles n'étudient pas les composantes structurelles de la conscience socio-politique à laquelle se rattachent les opinions et les convictions. Un problème bien connu et — suivant les résultats d'un sondage sur les politiques conduites par l'État — un fait parfois accueilli avec satisfaction, est celui de l'instabilité des résultats. En fonction des instituts de sondage et des questions posées, les résultats pourront être différents. Le pouvoir analytique qui provient de la répétition d'une enquête est très supérieur à celui qui provient d'enquêtes réalisées une fois pour toutes. Les enquêtes répétées permettent la réalisation d'études longitudinales qui fournissent des informations complémentaires sur l'évolution des résultats du sondage dans le temps.

En fin de comptes, la valeur de l'information obtenue augmente dans la mesure où elle est correctement communiquée et facilement comprise. Afin de tirer le maximum de la contribution potentielle des sondages d'opinion dans le contexte du processus de la réforme administrative, il convient de présenter les données de l'enquête de manière compréhensible aussi bien aux responsables politiques qu'aux administrateurs.

Le renforcement des institutions peut tirer avantage des sondages d'opinions

Les enquêtes sont utiles parce qu'elles fournissent à ceux qui ont la responsabilité des réformes de l'administration un moyen de percevoir les manifestations de satisfaction ou d'hostilité exprimées par les différentes catégories de population. A mesure que le processus d'adhésion à l'UE acquiert de l'importance, les relations du public par rapport à l'intégration à l'UE seront constamment évaluées. Les gouvernements seront en mesure d'utiliser ces résultats pour mesurer non seulement le fait que le public y soit ou non prêt, mais également leur propre niveau de préparation. A mesure où le renforcement des institutions marque des points dans les pays candidats, il sera de plus en plus nécessaire d'évaluer la volonté d'appliquer *l'acquis communautaire*, et les enquêtes constituent, à cet égard, un moyen utile de collecte de données. Mais les enquêtes d'opinion sont, dans ce domaine, et c'est encore plus important, un moyen de mesurer et de contrôler les avantages réels et escomptés, de même que les inconvénients associés au processus d'adhésion. Les sondages permettront d'enquêter sur les différentes couches de la

population dans un pays candidat donné et ils permettront de rassembler des informations utiles pour de nombreuses raisons.

Exemple : En 1996, le Ministère des Affaires étrangères de la Hongrie a fait réaliser des enquêtes d'opinion pour évaluer la connaissance générale que la population avait de l'intégration européenne, et de sa réaction à son égard. Les résultats ont fait apparaître que la majorité des hongrois avaient une opinion favorable au sujet de l'adhésion prévue, et qu'ils avaient une relativement bonne connaissance des effets qu'elle entraînera. A la suite de l'enquête, un programme de communication a été lancé par le gouvernement de manière à améliorer la prise de connaissance de la population au sujet de différents aspects de certains champs d'action des politiques de l'UE.

Une utilisation efficace des enquêtes

Les enquêtes seront utilisées de manière plus efficace en Europe centrale et orientale lorsque :

- Les enquêteurs et les chercheurs en sciences sociales seront formés pour communiquer leurs résultats aux responsables politiques et aux fonctionnaires ;
- La prolifération des agences professionnelles de sondage créeront un marché pour des données valables et fiables ;
- La démocratisation augmente le besoin d'informations en retour ;
- Les résultats seront mis à la disposition du public par les gouvernements qui commandent les sondages ;
- Les sondages seront utilisés pour apprendre.

LES SONDAGES D'OPINION ET LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Jak Jabes

Cette note d'introduction souligne l'utilité des enquêtes d'opinion dans la mesure où elles fournissent des informations nécessaires à la réforme de l'administration publique ; elle attire l'attention sur certaines questions de méthode qui se posent pour leur utilisation, et elle présente quatre rapports qui examinent l'utilisation que font les gouvernements des enquêtes d'opinion. Trois rapports par pays, portant sur la Hongrie, la Lituanie et la République tchèque, ont été demandés, de même qu'une contribution qui rassemble des exemples empruntés aux pays Membres de l'OCDE. Si la situation décrite dans ce document est à peu de chose près commune à tous les pays d'Europe centrale et orientale, les conclusions générales doivent être comprises comme se rapportant aux rapports par pays qui suivent.

1. Introduction

Le public se forme une opinion non seulement sur ce que fait un gouvernement, mais également sur ce qu'il *devrait* faire. Le citoyen n'exprime pas ses convictions seulement dans l'isoloir lors des consultations périodiques, mais il accepte également de les faire connaître quand il est sollicité pour une enquête d'opinion. Les citoyens ont acquis des convictions sur l'économie et sur les conditions de travail, mais aussi sur les programmes sociaux et sur les institutions politiques qui influencent ou modèlent leur existence. Ils font plus confiance à certaines institutions qu'à d'autres, ils préfèrent certaines politiques sociales à d'autres et ils ont des idées sur la mesure dans laquelle les systèmes d'éducation et de protection de la santé leur donnent satisfaction. Si les personnes peuvent avoir des convictions différentes, les méthodes des sciences sociales nous permettent d'étudier les opinions et de vérifier si les citoyens expriment des opinions semblables en fonction des différents groupes auxquels ils appartiennent. Au cours des dernières années, les recherches menées sur les enquêtes ont beaucoup progressé, et elles bénéficient de l'utilisation d'ordinateurs qui conservent et analysent des quantités considérables de données relatives aux opinions et permettent d'effectuer sur elles des tests empiriques.

De nos jours, nous recevons par les média les résultats des enquêtes. Celles-ci peuvent servir à mesurer les préférences des consommateurs, des opinions politiques, ou les attitudes du public au regard de questions sociales. Les média utilisent et publient toutes sortes de résultats d'enquêtes d'opinion. Les journaux, la radio et la télévision se font les interprètes de leurs résultats. De grandes organisations les utilisent pour évaluer l'attitude de leurs employés au regard de leur poste de travail ou de leur emploi, ainsi que pour connaître le degré de satisfaction de leurs clients au regard des services et des produits qu'elles fournissent. Les résultats obtenus sont alors utilisés pour accroître le degré de satisfaction de ces salariés, la conception des postes de travail et la productivité. Ces enquêtes sur les clients et sur les employés sont très importantes dans le secteur privé, et on attend d'elles qu'elles aident à donner satisfaction à la fois aux clients et aux salariés. Lorsque des difficultés ont été relevées, les sondages fournissent à l'organisation les informations nécessaires pour les repérer et leur trouver une solution sans perdre de temps.

Jak Jabes est Conseiller Senior pour les Stratégies de développement de l'administration publique, auprès de SIGMA, OCDE, Paris, France.

Le recours aux enquêtes a gagné de l'importance dans la mesure où augmentait le besoin d'information des gouvernements sur la manière dont leurs initiatives sont perçues. Les enquêtes d'opinion pourront fournir cette information en analysant les réponses fournies par des groupes de citoyens à des questions importantes. L'enquête-type que conduit tout pays est le recensement de la population, qui est habituellement réalisée tous les cinq ou dix ans, et fournit au gouvernement des données statistiques significatives sur la population. Les média interrogent les citoyens sur leurs préférences politiques et sur la mesure dans laquelle ils font confiance aux responsables politiques et les acceptent. Les gouvernements cherchent à connaître les opinions de leurs citoyens et leurs préférences relatives aux politiques. D'autres enquêtes sont conduites à la fois par l'administration centrale et par les administrations locales pour mesurer le degré de satisfaction éprouvé par les citoyens au regard des services qui leur sont fournis.

Les gouvernements entreprennent des enquêtes lorsqu'ils ont besoin d'informations sur les attitudes, les opinions, les perceptions et les comportements de leurs citoyens. L'analyse des données obtenues permet de constater la mesure dans laquelle ces opinions sont ou non partagées par les différents groupes socio-démographiques. Un renouvellement de ces enquêtes indiquera au gouvernement si ce type d'attitude et de conviction évolue avec le temps.

Que ce soit à l'occasion de la mise en œuvre de nouvelles politiques ou de la poursuite de politiques plus anciennes, ou encore à l'occasion de la réforme d'institutions et de dispositifs de mise en œuvre des prestations de l'administration, de la suppression ou de la création d'agences, les gouvernements peuvent souvent tirer profit des indications fournies par les citoyens. S'il est vrai que certaines réformes touchent tous les citoyens, un certain nombre de réformes entreprises par les gouvernements n'affectent que certains groupes et ces derniers, qu'ils le souhaitent ou non deviennent la population-cible des changements. Le gouvernement attachera beaucoup d'importance aux informations qu'il reçoit en retour de ces groupes d'intérêt au moment où il élabore ou réforme sa politique.

Il va de soi qu'il existe maintes manières d'obtenir ce type d'informations. Il existe une grande variété d'approches visant à obtenir la participation du citoyen au processus de prise de décisions, et les gouvernements y ont recours que ce soit à l'occasion des consultations formelles, des réunions publiques, etc. Il reste que les enquêtes d'opinion présentent l'avantage de fournir des informations de manière rapide et souvent à meilleur coût. Les enquêtes d'opinion permettent à un gouvernement de contacter une audience plus vaste, et si l'échantillonnage est fait correctement, d'extrapoler les résultats sur l'ensemble de la population. Lorsque des dispositifs sont utilisés pour compléter les enquêtes, cela peut permettre de pénétrer plus profondément certaines questions et de vérifier certaines des conclusions de l'enquête.

Sans que ce soit d'une manière aussi directe que d'autres moyens mis à la disposition des citoyens pour influencer la prise de décisions, les enquêtes contribuent à donner le sentiment d'une démocratie participative, surtout si les citoyens sont conscients du fait que leurs attitudes et leurs opinions sont prises en compte. La valeur de cet acte de participation augmente encore lorsque le citoyen n'est pas seulement conscient du fait que son opinion est demandée, mais qu'il apprend que son opinion est susceptible de changer le cours des décisions qui sont prises en définitive parmi les différents choix qui s'offraient au départ.

Les enquêtes d'opinion fournissent aux gouvernements des informations et des connaissances sur les réactions des citoyens au sujet des politiques envisagées ou mises en œuvre. Les enquêtes qui sont menées en conformité avec les normes scientifiques communément admises confortent les informations. Il va de soi que le gouvernement pourra utiliser l'information dans un but partisan, mais il est toujours difficile de manipuler l'opinion publique.

2. Des sujets de préoccupation

Depuis que le recours aux enquêtes est entré dans les mœurs, des critiques importantes leur ont été opposées, la principale étant que les enquêtes pouvaient être inexactes. Cette critique est souvent formulée par les responsables politiques ou par les hauts fonctionnaires qui n'apprécient pas ce que révèle l'enquête en question. En réalité, cette critique n'est fondée que si ladite enquête est scientifiquement incorrecte : si, par exemple, la méthode d'échantillonnage est mauvaise ou si l'échantillon n'est pas représentatif, si le questionnaire ou la conception du libellé du questionnaire est viciée ou encore si les données ont été récoltées de manière défectueuse et analysées de façon erronée. Lorsqu'une enquête d'opinion est réalisée, les échantillons sont toujours pris dans la population au sens large. Il existe toujours une marge d'erreur statistique dans les données qui sont obtenues de la sorte, et ceci doit être pris en considération dans les explications données sur les résultats.

En examinant les résultats des enquêtes, il ne faut pas partir de l'hypothèse où les réponses des personnes interrogées apportent des informations directement recevables de leurs perceptions. Des images et des virus peuvent être véhiculés par les médias ou par le marché à l'initiative de spécialistes hautement professionnels qui souhaitent — ou dont les commanditaires souhaitent — transmettre des messages et des images bien précises. Dans ces conditions, il arrive donc que l'enquête ne fasse que chercher à obtenir ce qu'un acteur puissant ou influent (l'État ou une entreprise) veulent que les personnes interrogées aient à l'esprit. Cela ne porte pas atteinte à l'utilisation des enquêtes, mais constitue un élément de méthodologie supplémentaire et un facteur de souci qui compliquera l'interprétation des résultats des enquêtes.

A l'heure actuelle, compte tenu des progrès considérables qui ont été faits par les sciences sociales et du comportement, il est très facile de se prémunir contre ce type de difficulté. Il demeure qu'au moment où il se trouve devant les résultats d'un sondage d'opinion, le lecteur devrait s'efforcer de glaner des renseignements sur la conception de l'étude, la méthode d'échantillonnage et d'analyse des données. Les médias sont souvent avares de renseignements sur ces caractéristiques des enquêtes. En revanche, lorsque les gouvernements commandent une enquête, ils ont bien accès à ces informations et ils peuvent évaluer la mesure de son exactitude.

La question de l'exactitude se pose encore plus aisément dans la région d'Europe centrale et orientale. Sous les anciens régimes communistes, la confiance portée par les populations dans leur gouvernement avait toujours été réduite. En outre, l'information, notamment en matière de statistiques, était de mauvaise qualité. Cela ne tenait pas tant au fait que les statisticiens fussent insuffisamment formés, mais plutôt au fait que des critères politiques dictassent ce qu'il convenait de mesurer et ce qui devait être omis dans les mesures statistiques. Il résulte de cet état de fait que le public des pays anciennement communistes demeurent sceptiques sur la crédibilité des informations, et tout particulièrement lorsque celles-ci sont produites et diffusées par le gouvernement. Dans ces conditions, la confiance dans l'exactitude comporte un élément de réciprocité. Les responsables de l'État tendent à rejeter les données fournies parce qu'ils estiment que les enquêtes sont inexactes, et le public a tendance à se méfier du gouvernement et il a, par conséquent, peu confiance dans les résultats de ses enquêtes.

Une seconde critique fait valoir que les enquêtes sont susceptibles d'avoir un effet négatif sur le processus politique, et conduire les citoyens à modifier leur opinion sur les responsables politiques et les dossiers de l'heure comme résultat de l'effet d'entraînement. Cette critique est surtout adressée aux enquêtes qui ont pour objet la popularité des candidats politiques. Au demeurant, il ne doit pas être exclu qu'une enquête puisse créer des opinions de nature artificielle ou qui sont politiquement manipulées en certains domaines. Une enquête d'opinion peut fournir en particulier aux hommes politiques et aux responsables de l'État l'occasion de manipuler l'opinion d'un public plus vaste lorsqu'il apprend les résultats par des sources officielles et par les médias.

3. Mettre en place des garanties

Mais, en dernière analyse, c'est surtout par le résultat des sondages que nous apprenons ce que pense le public. L'existence d'un marché constitue la meilleure garantie contre les critiques adressées aux enquêtes. Compte tenu des progrès de la technologie et de l'informatique, mais aussi des possibilités d'éducation et de formation dont disposent tous ceux qui se proposent de se lancer dans la profession des enquêtes, le marché des pays Membres de l'OCDE mais également des pays d'Europe centrale et orientale est saturé de gens et d'organisations de cette profession, qu'il s'agisse de chercheurs universitaires, d'institutions effectuant des recherches aux termes de contrats, de groupes de réflexion, d'agences de l'administration publique, d'organismes effectuant des recherches dans le secteur public, ou de sociétés effectuant des recherches pour le compte du marché, pour n'en citer que quelques exemples. L'avantage de ce marché est qu'il a conduit à l'adoption de normes applicables à ce type de travail et à la constitution de réputations pour la conduite d'enquêtes modernes et scientifiquement acceptables.

La facilité d'utilisation des technologies qui permettent la réalisation des enquêtes, jointe au coût relativement bas de la collecte des informations, a conduit à la prolifération des enquêtes. Comme indiqué précédemment, lorsque les médias font état des résultats d'une enquête, ils fournissent rarement des indications sur la manière dont elle a été menée, si ce n'est sur sa marge d'erreur. Qu'il veuille commander sa propre enquête ou prendre en compte les résultats d'une enquête publiée dans les médias, il convient à un gouvernement de prendre des précautions concernant sa fiabilité. Certains gouvernements ont mis en place des services dans leur administration centrale, souvent confiés à des conseillers en sciences sociales, qui ont la compétence nécessaire pour évaluer l'exactitude d'une enquête et donc la validité des informations obtenues. Ces services de dimensions modestes, qui peuvent être installés dans les bureaux du Premier ministre ou dans un autre organisme central sont d'un coût relativement réduit au regard des avantages qu'ils procurent. A titre d'exemple, un service de ce type existe en Pologne, dans la Chancellerie du Premier ministre. Il analyse les résultats des sondages, propose des commentaires sur leur exactitude et fournit au gouvernement des informations récentes sur les sondages d'opinion. Dans certains pays, les ministères peuvent être dotés de petites unités responsables des enquêtes (par exemple au Canada, le Ministère des Services du gouvernement dispose d'un service qui se charge de l'évaluation de tous les contrats de sondages d'opinion avant qu'ils ne fassent l'objet d'un appel d'offres).

4. Les rapports

Nous avons voulu réaliser ici une première évaluation de la mesure dans laquelle les gouvernements des pays Membres de l'OCDE et des pays d'Europe centrale et orientale avaient recours aux sondages d'opinion. Les objectifs fixés aux rapports qui suivent sont multiples. Nous souhaitons à la fois amorcer une réflexion sur l'utilisation des enquêtes d'opinion dans le contexte des réformes de l'administration publique actuellement en cours, que ce soit dans leur ensemble ou au sein du gouvernement, et percevoir leur utilisation pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines. Un objectif voisin consistait à étudier la mesure dans laquelle les enquêtes sont utilisées comme outils d'information autant que de réforme, en particulier dans les pays en transition. Un troisième objectif consistait à utiliser les conclusions des rapports pour lancer des instruments pilotes, provoquer de l'intérêt pour l'utilisation des enquêtes et, dans la mesure du possible, entreprendre des études comparées dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Pour atteindre ces objectifs, nous avons commandé un certain nombre d'études portant sur des pays d'Europe centrale et orientale. De manière à situer ces travaux dans une perspective comparative, nous avons également voulu faire un tour d'horizon des pays Membres de l'OCDE. De manière à donner à

l'initiative un but commun, nous avons convenu avec les rédacteurs des rapports d'un plan pour l'étude et des domaines qu'elle devait couvrir.

Les rapports cherchaient à répondre à des questions telles que : Comment les gouvernements utilisent-ils les enquêtes pour contrôler et influencer leurs réformes ? Dans quelle mesure les gouvernements souhaitent-ils connaître les opinions de leurs citoyens et celles de leurs propres employés, c'est-à-dire des fonctionnaires ? Quelle importance revêt pour eux la satisfaction des clients, citoyens et fonctionnaires ?

Le lecteur constatera que la même structure est respectée dans les rapports qui suivent, et qu'elle s'articule autour d'un certain nombre de questions clefs. Dans un premier temps, nous nous pencherons sur l'étude des performances et de l'acceptation des institutions économiques, politiques et sociales. Dans quelle mesure a-t-on confiance dans les institutions économiques, politiques et sociales ? Comment les performances de ces institutions sont-elles perçues par les citoyens ? L'analyse des différents degrés de confiance dans le gouvernement central, dans la fonction publique, la police, l'armée, le parlement, les partis politiques, les tribunaux, etc., permet de saisir, dans une certaine mesure, la nature des liens qu'entretient le grand public des sociétés post-communistes et certains éléments du système administratif.

Dans un deuxième temps, les auteurs ont voulu se faire une idée des sondages traitant des priorités politiques. Quelles priorités la population accorde-t-elle aux réformes ? Où les citoyens voient-ils la nécessité la plus urgente d'entreprendre des réformes ? La population accorde-t-elle sa préférence à certains secteurs ou à certaines questions (par exemple, le secteur de la santé publique, le système éducatif, les programmes de garantie des ressources, la protection sociale, etc.) comme point d'ancrage des réformes administratives ? En un troisième temps, l'intégration européenne est abordée, en utilisant largement des instruments tels que l'Eurobaromètre pour les pays d'Europe centrale et orientale.

En quatrième lieu, une longue section est consacrée à l'utilisation des sondages d'opinion dans le cycle des politiques, qu'il s'agisse de leur phase de lancement, de mise en œuvre ou d'évaluation. Ici, nous étudierons des enquêtes qui ont pour objet les opinions des citoyens sur la taille de leur gouvernement et sur le nombre des ministères. L'approche conceptuelle de la recherche en matière d'action gouvernementale porte sur le comportement administratif dans son ensemble et sur les réformes administratives en particulier, non en tant que processus linéaires, mais en tant que processus d'interaction entre les institutions administratives et les acteurs sociaux et politiques. Cette interaction entre les actions des institutions et les réactions des acteurs implique l'observation du comportement institutionnel et la mesure des attitudes des acteurs dans le temps, à intervalles réguliers. Les sondages pris en considération sous cette rubrique sont d'une part ceux qui ont été effectués à mesure où les réformes étaient mises en place, de manière à permettre la modification de leurs programmes, et d'autre part ceux qui ont pour objet la satisfaction des citoyens devant les initiatives prises en fonction des politiques du gouvernement. S'agissant de l'étude de satisfaction, les enquêtes qui portent sur les opinions et les structures d'attitudes des fonctionnaires ont été prises en compte, en raison de leur importance. La motivation des fonctionnaires (les ressorts qui portent aux résultats, à la réalisation d'une carrière ou des objectifs personnels), de même que le niveau de satisfaction des hauts fonctionnaires au regard de leur travail et de leurs organisations, sont des éléments essentiels pour tout gouvernement qui souhaite entreprendre des réformes de la fonction publique.

Enfin, nous examinerons les images internes et externes de même que la perception du gouvernement central et de l'administration publique. Il s'agit des sondages qui comparent l'image que les institutions ont d'elles-mêmes (l'image interne), acquise par ceux qui en sont les employés, à l'image qu'en a le grand public (image externe). Très souvent, on est en droit d'attendre d'importants décalages entre ces deux facettes de l'image d'une institution.

En outre, tous les rapports d'Europe centrale et orientale comprennent une courte introduction qui met en perspective la situation du pays vis-à-vis de la réforme de l'administration publique, et propose un bref rappel historique sur les recherches en matière d'enquêtes. Chaque fois que cela était possible, des comparaisons ont été faites entre les réponses fournies par la population et par ses élites. Un court paragraphe précise l'origine locale des données obtenues par les sondages dans chaque pays.

Les rapports portant sur les pays relèvent les différences importantes de même que les similitudes entre les trois pays retenus pour ce rapport. La Hongrie et la République tchèque ont des traditions et des instituts de sociologie anciens qui avaient entrepris des enquêtes au niveau national avant l'arrivée du communisme, mais également sous ce régime. Au moment de la transition, le personnel qui travaillait pour ces institutions est passé rapidement au secteur privé pour y créer des instituts de sondage. Il est clair que l'existence d'une tradition ancienne et bien établie, mais également la présence de personnel bien formé, explique le grand nombre de sondages d'opinion dans l'un et l'autre pays. Il semble que la Lituanie, un ancien pays satellite de l'Union soviétique, n'ait pas bénéficié de ce type de tradition et que l'essentiel des travaux de sondages ait commencé au cours des années 90.

Quelques similitudes doivent également être relevées. Dans l'ensemble des trois pays, il est difficile d'avoir accès à des sondages d'opinion commandés par les gouvernements auprès des sociétés de sondages du secteur privé. Il est rarement possible d'obtenir les résultats de l'ensemble de l'analyse des données, et encore plus difficile de savoir comment les résultats ont été utilisés par le gouvernement pour ses décisions ultérieures. S'il est possible d'admettre que les entreprises privées de sondage tiennent à conserver une relation privilégiée avec leurs clients, il est plus difficile de comprendre que les gouvernements ne veuillent pas rendre ces informations publiques. Le droit de savoir et les exigences de la transparence rendront, prochainement, vraisemblablement plus facile l'accès aux informations des enquêtes, dans la mesure où les pays concernés aborderont le dossier de l'accès à l'information. Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, lorsque les gouvernements commandent des enquêtes, le public a rapidement accès aux informations qu'elles fournissent. A titre d'exemple, en Norvège, le Service national de données de sciences sociales reçoit communication des résultats de toutes les enquêtes réalisées par l'Office national des statistiques. Ces données sont archivées et elles sont mises à la disposition non seulement de la communauté des chercheurs en sciences sociales norvégiens, mais également de celle des chercheurs d'autres pays. L'accès à ces documents est gratuit ; par ailleurs, en Norvège, les données produites par les enquêtes des entreprises du secteur privé sont également mises à la disposition du public (à l'exception de certaines données relatives aux préférences du consommateur).

Un point important doit être signalé au lecteur. Que ce soit dans les pays Membres de l'OCDE ou dans les pays d'Europe centrale et occidentale, il existe beaucoup d'informations fournies par sondage. Les universitaires, les chercheurs des groupes de réflexion, les agences de sondage privées, les instituts publics de sondages d'opinion, les offices de statistiques et nombre d'autres conduisent des enquêtes à l'occasion desquelles les citoyens sont interrogés sur leurs attitudes, leurs convictions et leurs perceptions relatives au travail entrepris par leur gouvernement. En entreprenant d'écrire les rapports, il est devenu clair qu'un choix devait être fait parmi un grand nombre d'exemples. Il conviendra, dans ces conditions, que le lecteur lise les cas présentés dans les encadrés tout au cours de chaque rapport en tant qu'exemple choisi par l'auteur. Chaque exemple a été choisi parce que l'auteur considérait qu'il représentait de manière satisfaisante la question débattue, que l'enquête était scientifiquement sérieuse, en termes d'échantillonnage et de représentativité, que la conception du questionnaire et celle de l'étude étaient satisfaisants du point de vue des exigences scientifiques, et qu'il avait été commandé par les responsables avec des objectifs clairs à l'esprit. Dans ces conditions, à l'occasion de chaque rapport par pays et grâce au panorama présenté en exergue sur l'utilisation des sondages d'opinion dans les pays Membres de l'OCDE, les auteurs proposent un vaste panorama des sondages d'opinion.

5. Résumé et conclusions

Nous avons pris des exemples de la manière selon laquelle les sondages d'opinion ont été utilisés dans les pays Membres de l'OCDE comme outils permettant de faire progresser les dossiers relatifs à l'administration publique, pour faciliter à la manière d'un miroir notre compréhension de leur usage dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les rapports font apparaître qu'un usage fréquent est fait des sondages d'opinion dans les pays en transition. Les sondages sont utilisés pour réunir des opinions sur tous les aspects de la vie administrative : savoir si les citoyens font confiance à leurs institutions, quels aspects des politiques suivies ils préfèrent, et dans quelle mesure ils sont satisfaits par les résultats acquis par leur gouvernement. Nous avons cependant observé que cette vaste activité n'est pas systématiquement coordonnée par les gouvernements.

A un moment où ils se préparent à l'adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN, les pays d'Europe centrale et orientale tireraient profit d'informations systématiques et recoupées sur la manière dont leurs citoyens perçoivent les résultats acquis par leur gouvernement. Une manière d'accéder à ces attitudes consiste à mener des sondages ciblés et à mettre en place au centre de gouvernement une unité chargée de contrôler et de patronner des sondages au nom du gouvernement concerné.

Les enquêtes seront utilisées de manière plus efficace lorsque ceux qui les effectuent pourront communiquer leurs résultats mieux et plus clairement aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires. En outre, les gouvernements devront communiquer les résultats des sondages qu'ils commandent pour assurer la transparence et obtenir des informations utiles en retour.

LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE *DANS LES PAYS OCCIDENTAUX*

Elke Löffler

1. Préface

Le présent chapitre étudie les sondages d'opinion, envisagés comme outils pour la réforme de l'administration publique, que ce soit dans les pays d'Europe occidentale ou dans les pays d'Europe centrale et orientale. Les sondages d'opinion comprennent des enquêtes qui ont pour objet le public dans son ensemble, les employés des organisations publiques et les échelons supérieurs, c'est-à-dire le niveau de "l'élite" de l'administration publique. Ces sondages peuvent être commandités par les gouvernants et par les dirigeants des organisations publiques. Les sondages d'opinion sont des instruments souples qui peuvent être utilisés dans différentes circonstances.

Bien que les sondages d'opinion soient largement utilisés, ils n'apportent pas la solution à tous les problèmes politiques ou d'organisation. Il convient de tenir compte des facteurs suivants avant de mettre en route un processus de sondage (Edwards, Thomas, Rosenfeld et Booth-Kewley 1977) :

- En premier lieu, il est nécessaire de prendre en considération le prix de l'enquête.
- En deuxième lieu, il faut garder à l'esprit que des compétences particulières peuvent être requises pour effectuer une enquête efficace et répondant aux besoins.
- En troisième lieu, il convient de s'enquérir d'autres méthodes de collecte de données pour déterminer si elles sont susceptibles d'apporter des données comparables plus rapidement, à moindre coût, et provoquant moins de dérangements sociaux et organisationnels.
- En dernier lieu, l'utilisation trop fréquente des sondages peut avoir des effets négatifs à long terme.

Les enquêtes d'opinion publique ou sondages sont devenus des instruments importants pour l'élaboration des politiques autant dans les pays de l'OCDE que dans les pays d'Europe centrale et orientale. Lorsqu'une difficulté susceptible d'affecter les politiques surgit, ou qu'elle est prévue, les instituts de sondage sont à la disposition des gouvernants pour leur fournir des faits et des chiffres. Ces éléments sont

Elke Löffler est Administrateur, Gestion administrative à différents niveaux, Service de la Gestion Publique de l'OCDE (PUMA), Paris, France.

utilisés pour justifier de nouvelles politiques et/ou pour mettre un terme à des politiques plus anciennes. L'objet des sondages d'opinion est, dans ce contexte, de décrire les opinions et les attitudes de la population (ou des segments de population) concernant les questions relevant de ces politiques.

Les sondages fournissent une sorte d'instantané des opinions et des convictions des gens à propos d'une politique gouvernementale, mais ils n'étudient pas les éléments constitutifs de la conscience socio-politique auxquels ces opinions et ces convictions sont rattachées. Un problème partout constaté et — suivant les résultats du sondage considéré — parfois accueilli avec satisfaction est celui de l'instabilité des résultats : les résultats peuvent varier suivant les instituts de sondages et les questions posées. Les possibilités d'analyse offertes par des sondages répétitifs sont beaucoup plus fiables que ceux d'un sondage isolé. Les sondages répétitifs permettent des études dans la durée qui apporteront des informations complémentaires.

La méthodologie utilisée par les enquêtes doit être solide pour que leurs résultats soient fiables. Lorsqu'un sondage est préparé, le formulaire et le contenu du sujet doivent être sélectionnés avec soin, de même que les enquêtés (pour des orientations, voir, par exemple, Czaja et Blair 1995). La plupart des erreurs sont commises au stade de l'analyse et de l'interprétation des données (Klages 1997). Il convient également que les connaissances tirées du sondage soient utilisées à bon escient dans le processus de prise de décisions et de gestion du changement relatifs aux réformes de l'administration publique.

Les enquêtes (ou sondages) font plus que de rendre compte de manière scientifiquement dérivée et représentative des vues de la population. La substitution des sondages à d'autres moyens d'évaluer les opinions de la population a également eu pour effet d'influencer plusieurs caractéristiques clef de l'opinion publique. D'une part, les sondages peuvent influencer les convictions des individus auxquels on demande de répondre aux questions de l'enquête ; d'autre part, les sondages ont un impact sur les attitudes de ceux qui en lisent les résultats. Mais le principal impact des sondages provient de la manière dont ils s'additionnent et traduisent les convictions des individus en opinions publiques collectives (Ginsberg 1986).

Les enquêtes d'opinion publique sont très importantes dans le domaine des réformes de l'administration publique puisque ces réformes n'ont pas simplement un aspect technique. Au demeurant, la réforme de l'administration publique n'est pas un domaine de l'activité de l'État qui suscite l'intérêt du grand public. Cela signifie que les sondages d'opinion dans le domaine de l'administration publique doivent s'assurer qu'ils trouvent leurs "interlocuteurs". Un groupe tout à fait évident d'interlocuteurs est celui des employés de l'administration et des élites de l'État qui sont directement concernés par les réformes administratives. Comme le démontre l'échec de la plupart des réformes faites du sommet de la hiérarchie vers le bas, il est très important pour les agents politiques et administratifs du changement qu'ils considèrent les réformes administratives comme un processus et qu'ils connaissent les opinions de ceux qui sont concernés par ces mêmes réformes. En d'autres termes, les enquêtes sur les personnels, qui sont effectuées avant, pendant et après les réformes administratives structurelles et culturelles, constituent un facteur essentiel de leur succès.

Il est cependant insuffisant de se limiter à connaître les attitudes et les opinions des personnels de l'administration publique. Dans la mesure où les organisations publiques sont exposées à des incidences de nature politique, économique et de société, les enquêtes d'opinion doivent s'étendre aux différents "clients" de l'administration publique. Ces derniers comprennent les clients directs des agences du service public (par exemple les bénéficiaires des avantages sociaux et les acteurs économiques), les citoyens qui paient pour les services publics (les contribuables), l'électorat et le public dans son ensemble.

Compte tenu de la variété des publics-cible de l'administration publique et des nombreux aspects des réformes administratives — allant des changements dans le domaine de l'organisation et du droit, et même de la constitution — les enquêtes d'opinion portant sur ces réformes ont devant elles un vaste champ d'activité.

Jusqu'à ce jour, les enquêtes d'opinion ont reçu beaucoup d'attention de la part des scientifiques surtout dans le domaine de la méthodologie associée à la collecte des données, de l'analyse des données et de l'interprétation des données. Il existe également une importante masse de documentation sur les réformes de l'administration tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays d'Europe centrale et orientale. Il reste qu'il y a très peu d'information sur l'utilisation des enquêtes d'opinion dans le contexte des réformes de l'administration.

2. Introduction

Les sondages d'opinion ont gagné de l'importance dans les pays d'Europe centrale et orientale, dans le contexte des réformes de l'administration et de la mise en place des institutions. Bien que l'attention des médias ait surtout été retenue par les enquêtes sur les préférences électorales et sur les attitudes sociales en général, les sondages sont également utilisés par les agences du gouvernement et par d'autres organisations publiques pour mesurer la satisfaction et l'état d'esprit des fonctionnaires. Dans ces conditions, l'engouement dont jouissent les sondages d'opinion peut être attribué, dans une certaine mesure, à la variété des objectifs que poursuivent ces enquêtes. La présente contribution proposera un tour d'horizon sur les utilisations des enquêtes d'opinion aux différents stades de l'élaboration des politiques et du processus de mise en œuvre des réformes de l'administration publique en faisant référence à d'importantes enquêtes d'opinion dans les pays de l'OCDE et d'Europe centrale et orientale. L'accent sera mis sur la stratégie d'enquête utilisée par les responsables politiques et administratifs, ainsi que sur la fonction des enquêtes dans le cycle des réformes.

3. Le contrôle des performances et de la popularité des institutions, du gouvernement et de l'administration publique

Les enquêtes d'opinion portant sur la masse de la population mesurent les orientations politiques de la société au regard du gouvernement et de l'administration publique dans son ensemble et au regard des différentes institutions que peuvent être les ministères, le parlement ou les tribunaux, en particulier. Du point de vue du responsable des politiques, ces enquêtes de masse permettent de percevoir les attitudes de la population et d'en tenir compte — même s'il s'agit des attitudes partagées par les groupes les moins accessibles de la population — avant qu'ils ne se fassent connaître sous la forme d'une action politique désagréable, perturbatrice ou menaçante. Naturellement, dans les démocraties stables, la menace la plus courante représentée par l'opinion publique consiste dans une décision hostile exprimée dans l'isolement au moment des élections, et les sondages sont devenus l'un des moyens les plus courants dont disposent les élites politiques dans une démocratie pour s'efforcer de prévoir et d'éviter le mécontentement de l'électorat (Ginsberg 1986).

Surtout dans les pays d'Europe centrale et orientale, le niveau de confiance ou de défiance parmi l'électorat et le grand public joue un rôle important dans le fonctionnement de la démocratie d'une part et pour le développement de la société civile d'autre part (Mishler et Rose 1995). Un des objectifs de la communication dans les systèmes administratifs post-communistes consiste dans l'amélioration de la confiance donnée par les citoyens à leur gouvernement national, en général, et aux ministères et autres services administratifs en particulier. En Europe de l'Est, le "Baromètre des nouvelles démocraties"

mesure chaque année les différents niveaux de confiance donnée à tout un ensemble d'institutions dans dix pays anciennement communistes. A l'automne 1995, la répartition des réponses au quatrième "Baromètre des nouvelles démocraties" organisé annuellement pour les dix pays par la société autrichienne Paul Lazarsfeld, montre que les institutions politiques ne bénéficient pas de la confiance des citoyens, bien que la moyenne des enquêtés tende à se montrer sceptique plutôt que catégoriquement défiant (Rose 1997).

Dans une situation idéale, la mesure de la confiance ou la défiance a pour objet la performance des institutions politiques, telle que la perçoit la société ; or le fait est que le résultat des sondages représente l'évaluation à long terme faite par la population de leur système de gouvernement, indépendamment des performances présentes de ce même système. Cela peut s'expliquer par le fait que les opinions, les attitudes et les valeurs ne sont pas des entités distinctes, mais qu'elles sont reliées entre elles d'une manière complexe. En outre, les opinions formées par les personnes sur les institutions, le gouvernement et l'administration publique peut ne pas être influencée uniquement par des convictions personnelles profondément enracinées, mais elles peuvent subir une distorsion du fait d'images générées par les médias sans aucune connexion avec les performances réelles. Dans ces conditions, il convient d'interpréter avec beaucoup de prudence les résultats des enquêtes d'opinion faites pour vérifier la performance et l'acceptation du système politique et de l'administration publique.

L'analyse de l'évolution du niveau de confiance de la population à l'égard des institutions peut être utile en tant qu'indicateur du changement de la culture politique dans les pays d'Europe centrale et orientale. En lui-même, ce fait est de nature à conditionner l'efficacité du gouvernement et de l'administration publique de ces pays. Des pays d'Europe occidentale, tels que la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont fait l'expérience de la transition d'un régime autoritaire vers un régime démocratique, et les sondages ont joué un rôle de premier plan avant, pendant et après la transition elle-même (Voir l'encart 1).

En Allemagne, l'*Institute for Praxis Oriented Research* (IPOS) réalise tous les ans des sondages de masse (financés par le Ministère de l'Intérieur fédéral) sur différentes questions qui se rapportent aux politiques nationales. Dans le contexte de la réunification de l'Allemagne, IPOS a été chargé de réaliser un sondage comparatif sur les institutions politiques en Allemagne de l'Ouest et en Allemagne de l'Est (pour les résultats, voir Walz 1996). Cet exemple démontre que les responsables du gouvernement tiennent, en particulier en période de transformation politique et économique, à disposer des données fournies par des enquêtes sur la confiance accordée par la société dans ses institutions politiques, son gouvernement et son administration publique.

4. Les priorités des programmes politiques

Les enquêtes d'opinion publique réunissent également des informations pour les gouvernants sur la mesure dans laquelle la population se sent concernée par les réformes et sur les priorités qu'elle attache aux réformes. Les données sur les préférences apportées par les citoyens aux politiques peut aider les responsables politiques à mieux comprendre une situation particulière ou un problème. L'analyse des données obtenues peut également s'avérer utile pour la prise de décisions lorsque les responsables politiques doivent effectuer un choix entre plusieurs possibilités de réforme. Les sondages sur les priorités des programmes politiques peuvent, néanmoins, fournir également à un gouvernement une meilleure occasion de manipuler et de modifier l'opinion publique et, ainsi, d'éviter de se conformer aux préférences des citoyens. Ceci a plus de chances de se produire en fonction de l'impopularité de programme de réformes.

ENCART 1 : ATTITUDES CONCERNANT L'ÉVOLUTION POLITIQUE EN ESPAGNE

L'Espagne a célébré en 1997 le 20^{ème} anniversaire des élections démocratiques qui ont suivi la mort du général Franco et la disparition de son régime. A cette occasion, plusieurs sondages d'opinion ont été réalisés sur l'attitude de la population espagnole vis-à-vis de la démocratie. D'après les résultats d'une enquête d'opinion récente¹ réalisée sur l'ensemble de la population espagnole (1 214 hommes et femmes de plus de 18 ans) 45 pour cent des personnes interrogées estimaient que l'évolution, dans son ensemble, connue par l'Espagne a été positive bien que certaines erreurs aient été commises. En outre, 29 pour cent des personnes interrogées pensaient que le niveau de développement qui a été atteint depuis la mort de Franco fait mieux que compenser les erreurs commises. Seulement 15 pour cent de ceux qui ont été interrogés pensaient que le bilan d'ensemble était plutôt négatif : 9 pour cent a déclaré qu'ils "doivent reconnaître ce qui a été accompli avec succès à de nombreux points de vue" et une minorité de 6 pour cent ressentaient que les erreurs l'emportaient sur les succès au cours des 20 années de la vie politique connue par l'Espagne.

Les résultats de cette enquête sont confirmés par d'autres enquêtes nationales sur les attitudes politiques de la population espagnole. Les données réunies et analysées à l'occasion d'un projet conduit conjointement par trois importants instituts de sondage en Espagne fournissent un tableau plus précis de l'opinion publique au regard de l'évolution économique et politique de l'Espagne moderne². Le projet CIRES a régulièrement soulevé, entre 1991 et 1996, la question du degré de satisfaction des Espagnols pour ce qui est du fonctionnement de la démocratie dans leur pays. Les données indiquent qu'une grande majorité des personnes interrogées (63 pour cent) étaient plutôt satisfaites de la qualité de la démocratie en 1966. Pour ce qui est des performances du gouvernement, 39 pour cent étaient plutôt satisfaits du gouvernement en place en 1996. Ce chiffre faisait apparaître que la démocratie était bien enracinée dans la culture politique espagnole et que la population établissait une distinction entre le système politique dans son ensemble et le gouvernement du moment.

1. Diez-Nicolas, Juan (1997), *Commemoration of the 20th Anniversary of the First Democratic Elections*, National Survey Report of the ASEP (Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos), Madrid.
2. CIRES (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid.

S'agissant d'enquêtes de masse sur l'opinion publique à propos des priorités accordées aux réformes, il est particulièrement important d'étudier avec soin le public dont les opinions sont étudiées (Kohr 1989). Surtout pour ce qui est des réformes de l'administration publique, on manque d'informations ainsi que de caractéristiques (ou d'adéquation) concernant la plupart des individus dans la mesure où l'administration publique et les réformes de l'administration publique ne constituent pas des questions importantes pour la majorité d'entre eux. Cela signifie que ces enquêtes doivent être "taillées sur mesure" pour le "public" qu'elles prennent en considération.

Compte tenu de la complexité des réformes de l'administration publique, la plupart d'entre elles sont généralement limitées à certains secteurs administratifs. Dans ces conditions, les gouvernements nationaux ont besoin d'informations de manière à pouvoir décider sur quelle partie de l'administration publique il leur convient de commencer leurs réformes. Les sondages qui portent sur ces questions demandent au public dans quels domaines ils perçoivent les besoins de réforme les plus urgents. Par ailleurs, les contraintes budgétaires imposent aux gouvernements d'établir des priorités de réformes. C'est ainsi que les enquêtes de masse sur l'opinion publique évaluent également les priorités données aux dépenses publiques (Smith 1995). Les enquêtes demandent au public, à titre d'exemple, si les dépenses de l'État dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'assistance sociale et la sécurité, des transports publics, de l'armée et d'autres institutions sont trop importantes, à peu près suffisantes, ou insuffisantes.

Aux États-Unis, en particulier, les sondages ont été utilisés traditionnellement comme un maillon du processus de prise de décisions. De la même manière, au cours de ces dernières années, les sondages sont devenus un aspect familier du processus de prise de décisions dans beaucoup de pays de l'OCDE, et les pays d'Europe centrale et orientale ont recours aux sondages d'opinion lorsqu'ils préparent des réformes dans le contexte de leurs programmes politiques. Les enquêtes sur les attitudes sociales des britanniques (*British Social Attitudes Surveys*) sont un bon exemple de sondages récurrents qui associent des enquêtes répétées sur les attitudes à des enquêtes effectuées une seule fois, et portant sur des questions politiques d'actualité (voir l'encart 2). Certains modules des *British Social Attitudes Surveys* ont été mis en place par l'Institut de recherches pour la planification sociale et communautaire, la *Social and Community Planning Research Institute* ; d'autres l'ont été par les ministères du gouvernement, les collectivités locales ou les organisations quasi-gouvernementales pour fournir des informations sur certains aspects des politiques sociales et économiques. Le *Social and Community Planning Research Institute* abrite également, ainsi que l'Université de Southampton, un Centre pour les recherches sociales appliquées (*Centre for Applied Social Surveys*), dont la principale fonction est d'organiser des cours sur les méthodologies des sondages ainsi que de mettre en place et de gérer une banque électronique de questions d'enquêtes sociales.

5. Opinions en matière d'intégration européenne

Le processus d'intégration à l'UE est un souci majeur à la fois pour les pays d'Europe centrale et orientale et pour les pays de l'Europe occidentale (Löffler 1997). Il est évident que les nouveaux membres de l'UE doivent adapter leurs processus nationaux de prise de décision et de mise en œuvre, ainsi que leurs structures et leurs procédures en matière d'organisation au système mis en place pour les politiques de l'UE. Les pays Membres de l'UE de plus longue date doivent également se préoccuper du processus d'intégration en cours à l'UE. L'élargissement de l'UE rend nécessaire des réformes du système financier actuel de l'UE ainsi que du processus de prise de décisions de l'UE, et ces dernières auront à leur tour des répercussions sur les systèmes politiques et administratifs nationaux. L'approfondissement de l'UE exige que soit incorporé le niveau régional dans le système de l'UE, et il requiert la promotion d'une coopération horizontale entre les administrations européennes au niveau infra-national, ou encore une élaboration constitutionnelle au niveau européen de manière à renforcer la qualité politique de l'Union. Même les pays qui ne sont pas membres de l'UE, tels que la Suisse, doivent ajuster leur réglementation économique nationale à la législation européenne de manière à participer au marché intérieur européen. Cela signifie que le processus d'intégration de l'UE est devenu le catalyseur de l'internationalisation des systèmes administratifs nationaux à la fois dans les pays occidentaux et dans ceux de l'Europe centrale et orientale.

Compte tenu de l'importance du processus d'intégration à l'UE pour les systèmes politiques et administratifs nationaux, il n'est guère surprenant que les enquêtes d'opinion publique, qui étudient l'opinion publique au sujet de l'intégration européenne et l'Union européenne, aient été lancées par la Commission européenne dès le début des années 1970. Si les premières enquêtes avaient surtout pour objet l'évaluation de la prise de conscience du public et de son attitude au sujet du Marché Commun et des autres institutions de la Communauté européenne, elles ont acquis, après 1973, des domaines d'intérêt et des champs de couverture géographique plus importants. L'évaluation de la satisfaction subjective et de la perception de la qualité de la vie sont ainsi devenus des éléments habituels des sondages d'opinion de la Commission européenne.

En 1974, la Commission des Communautés européennes a lancé une série d'enquêtes sous la dénomination d'Eurobaromètre, conçues pour permettre une surveillance régulière des attitudes sociales et politiques des citoyens des neuf pays Membres de l'époque. Ces Eurobaromètres sont effectués au

printemps et à l'automne de chaque année par l'Unité de Recherches et d'enquêtes (B.X.7) de la Direction Générale X (Information, Communication et Culture). Indépendamment du fait qu'ils fournissent des données régulières sur le soutien apporté à l'intégration européenne et sur la perception de la qualité de la vie, chacun des Eurobaromètres comprend des enquêtes sur l'opinion publique en général, des enquêtes sur des groupes cible particuliers, et des enquêtes qualitatives sur un grand nombre de sujets.

ENCART 2 : L'AVENIR DE L'ÉTAT PROVIDENCE EN GRANDE-BRETAGNE

La série d'enquêtes *British Social Attitudes* (BSA) a été lancée en 1983 et a été menée tous les ans depuis cette date. Cette série a pour objet de fournir annuellement des éléments quantifiables sur l'évolution des attitudes de manière à compléter les enquêtes à grande échelle conduites par le gouvernement, telles que la *General Household Survey* (Enquête générale sur les ménages) et la *Labour Force Survey* (Enquête sur la population active). Un de ses principaux objectifs est de permettre de suivre les structures en continuité et en changement, ainsi que d'étudier les différents taux auxquels les attitudes changent dans le temps, compte tenu d'une série de paramètres de nature sociale.

Parmi ses principaux sujets d'étude, la série BSA évalue l'évolution des attitudes en Grande-Bretagne au regard des impôts et des dépenses¹. Les enquêtes annuelles portant sur les dépenses de l'État sont conçues de manière à fournir des indications sur le rôle qui sera à l'avenir celui de l'État providence en Grande-Bretagne². Dans la mesure où la population est disposée à envisager de supporter une charge fiscale plus lourde, et où le développement de régimes concurrentiels du secteur privé ne prive pas l'État providence de son soutien populaire, son avenir demeure relativement assuré. Si, au contraire, l'hostilité aux impôts augmente, l'État providence en Grande-Bretagne peut être privée de ses ressources et peut finir par devenir un "État d'habilitation" qui ne fournira guère plus qu'un filet de sécurité pour ceux qui sont totalement sans ressources et s'appuiera pour l'essentiel sur les assurances privées.

Chaque année, l'enquête BSA consiste dans des entretiens d'une heure en face à face, avec un échantillon représentatif de quelque 3 600 adultes de nationalité britannique, suivi d'un complément beaucoup plus réduit. Il existe trois versions du questionnaire, chacun étant proposé à un tiers de l'échantillon. Un des ensembles de questions a pour objet les priorités entraînant des dépenses budgétaires supplémentaires³.

Il est intéressant de constater que la même question, posée de manière différente — avec et sans les implications budgétaires — obtient des résultats différents : les enquêtes BSA ont demandé aux enquêtés d'indiquer leurs deux priorités principales dans le contexte des dépenses budgétaires supplémentaires sur plusieurs années, en matière de santé, d'éducation, de défense et d'aide à l'industrie. Les résultats ont fait apparaître que l'éducation et la santé bénéficiaient du soutien le plus important (dans chaque cas, plus de 50 pour cent tous les ans depuis que l'enquête existe) mais le soutien manifesté pour des dépenses supplémentaires pour ces rubriques était nettement supérieur en 1995 (66 pour cent pour l'éducation et 77 pour cent pour la santé) par rapport à 1983 (50 pour cent pour l'éducation et 63 pour cent pour la santé). En revanche le soutien apporté pour des dépenses additionnelles dans les domaines de l'aide à l'industrie et à la défense a diminué au cours de cette période. D'autres questions portaient sur l'acceptation d'avoir à payer pour des allocations supplémentaires. L'enquête BSA a également demandé aux gens s'ils aimeraient voir une augmentation ou une diminution du niveau des dépenses et des impôts dans les domaines de la santé, de l'éducation et des avantages sociaux. Les résultats ont fait apparaître que si les deux sont mis en relation de cette manière, la majorité des personnes interrogées choisissent de payer plus d'impôts pour permettre plus de dépenses. De fait, la majorité est passée au cours des années d'un soutien à la situation existante à une volonté de voir augmenter les dépenses en même temps que les impôts. En

1995, 61 pour cent des personnes interrogées étaient en faveur d'une augmentation des impôts et des dépenses sur ces trois rubriques, et seulement 31 pour cent préféraient que l'on maintienne les impôts et les dépenses pour ces services au même niveau.

Cette série d'enquêtes sur les dépenses publiques et les impôts s'est efforcé d'éclairer une question importante en matière de gouvernement, qui se pose toujours en Grande-Bretagne au moment des campagnes électorales. Alors que beaucoup de sondages d'opinion laissaient entendre que le public était en faveur d'une augmentation des dépenses de l'État, il n'avait jamais été montré que l'électorat était prêt à "placer son argent là où il avait la bouche". Le résultat des enquêtes BSA indiquent aux gouvernants que l'État providence bénéficie encore du soutien d'une grande majorité des contribuables. Ce résultat peut être utile aux deux principaux partis politiques de Grande-Bretagne lorsqu'ils élaborent leurs programmes politiques en vue des campagnes électorales.

1. Outre le principal sondage britannique, il existe également l'enquête annuelle sur les attitudes sociales en Irlande du nord [*Northern Ireland Social Attitudes (NISA) survey*], financée par l'ensemble des départements d'Irlande du nord. Les travaux sont conduits sur le terrain par l'unité centrale d'enquêtes de l'Agence de statistiques et de recherches d'Irlande du Nord (*Central Survey Unit of the Northern Ireland Statistics and Research Agency*), en utilisant, pour l'essentiel, le même questionnaire que celui qui est utilisé en Grande-Bretagne.
2. R. Jowell, J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson, (éditeurs) (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*. Cambridge University Press. Cette édition a pour objet l'enquête BSA pour 1995 — les données pour 1996 ne pourront être obtenues des archives de données avant 1997.
3. L. Brook, J. Hall et I. Preston (1996), "Public Spending and Taxation", dans R. Jowell, J. Curtice, A. Park, L. Brook & K. Thomson (éditeurs), *British Social Attitudes — The 13th Report*. Cambridge University Press, pages 185 à 202.

A l'heure actuelle, les enquêtes de l'Eurobaromètre sont différenciés en fonction de cinq types différents :

- a) L'Eurobaromètre traditionnel réalisé au printemps et à l'automne de chaque année, suivant des normes établies ;
- b) Les enquêtes continues de suivi (Continuous Tracking Surveys — CTS) avec des rapports trimestriels publiés par l'Unité X.A.2 ;
- c) L'Eurobaromètre téléphonique Flash, surtout utilisé pour les enquêtes sur des groupes cible particuliers ;
- d) L'Eurobaromètre pour les gouvernants et décideurs destiné à rendre compte des opinions des responsables politiques et administratifs, ainsi que des responsables des médias et du monde des affaires ;
- e) L'Eurobaromètre pour les pays d'Europe centrale et orientale destiné à suivre les changements économiques et politiques ainsi que les attitudes au regard de l'Europe et de l'Union européenne pour un nombre de pays de la région allant jusqu'à 19.

6. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques

6.1. La mise en place d'une politique

Une enquête publique de masse permet d'analyser les attitudes et les attentes de la population adulte avant le lancement véritable des réformes administratives. Par opposition aux enquêtes conduites au niveau de l'organisation, au sein de l'administration publique, les enquêtes publiques de masse font apparaître la

mesure dans laquelle les réformes bénéficient de soutien du grand public, au delà des personnels administratifs. Ces enquêtes révèlent également quels groupes de populations — ventilés par âge, sexe et classe sociale — donnent leur soutien aux réformes administratives et quels sont ceux qui dressent au contraire des barrières contre les changements dans les structures et les processus de l'administration publique.

Les enquêtes sur les employés sont en général utilisées comme instrument de diagnostic au début des réformes administratives (Klages, Gensicke et Hubner 1994). L'objectif d'un diagnostic organisationnel est de produire des informations systématiques et complètes sur la situation, telle qu'elle est perçue par les employés, au regard de son fonctionnement et de l'autorité morale des supérieurs. Cela veut dire que le but principal recherché par ce type d'enquête est d'identifier les problèmes et les points faibles d'une organisation publique et d'en analyser les causes (voir l'encart 3). Outre la qualité de la méthodologie utilisée, les enquêtes sur les employés présupposent que toutes les personnes interrogées souhaitent exprimer leurs vues sur les problèmes, qu'ils soient notoires ou latents. Ceci implique la garantie de l'anonymat et de la participation volontaire des personnes interrogées. Enfin, il convient d'utiliser les résultats des enquêtes sur les employés pour l'amélioration de l'organisation et d'autres mesures qui se traduiront par des améliorations dans l'organisation publique (Töpfer et Funke 1985).

Les enquêtes d'opinion publique généralement conduites au stade du lancement des politiques, sont celles qui ont pour objet la planification urbaine. Les données fournies par ces enquêtes peuvent contribuer à la qualité d'un processus de planification à moyen ou à long terme au bénéfice des autorités locales ou d'autres unités sous-régionales dans la mesure où elles leur permettent de se faire une idée sur l'importance relative attachée par l'électorat à toutes sortes de questions touchant leur communauté ou leur région. Une enquête d'opinion publique, pouvant être retenue comme exemple de "meilleure pratique" dans le contexte de la planification stratégique est celle du *1990 Urban Futures* (l'avenir urbain 1990) de la région élargie de Vancouver, qui avait été conduite dans le contexte du programme "*Choosing our Future*" (Choisir notre avenir) conduit par le District régional de cette circonscription (Hardwick, Torchinsky et Fallick 1991). L'enquête de 1990 se base sur l'enquête de 1973 qui était intitulée *Vanouver Urban Futures* (L'avenir urbain de Vancouver) et faisait partie du *Livable Region Plan* (Plan régional pour la qualité de la vie). L'une et l'autre enquêtes avaient pour objet des questions concernant l'agglomération urbaine et elles touchaient à toute une série de dossiers économiques et sociaux, mais également à la mobilité et au style de vie. Les résultats de l'enquête ont fourni au Conseil du District élargi de Vancouver des indications sur l'importance que les résidents de leur circonscription attachaient à différents dossiers touchant leur communauté ou les questions sociales. A la suite de l'enquête, le Conseil a pris 54 dispositions en juillet 1990.

Ces exemples font apparaître que les enquêtes publiques de masse et les enquêtes menées dans le contexte de l'organisation produisent les unes et les autres des informations de qualité qui permettent aux responsables politiques et administratifs de mettre en place des réformes de la politique gouvernementale.

6.2. *La mise en œuvre des politiques*

L'approche conceptuelle de la recherche en matière de politiques gouvernementales dont il sera question dans ce document de synthèse, a pour objet le comportement administratif en général et les réformes administratives en particulier, non en tant que processus linéaire, mais comme un processus d'interaction entre les institutions administratives d'une part et les acteurs de l'administration de l'autre. Au niveau de l'organisation, cette approche concernée par les processus trouve une correspondance dans la notion d'organisation en apprentissage qui évoque les cycles d'écoute et de formation continue au sein de l'organisation. L'interaction entre les actions institutionnelles et les réactions des acteurs requiert

l'observation du comportement institutionnel et l'évaluation quantifiée des attitudes des acteurs dans la durée, et à des intervalles réguliers. Dans le cas d'une activité spécifique de réforme, il est particulièrement important de réaliser des enquêtes au cours du processus de réforme pour permettre aux acteurs de réagir au processus de réforme pendant qu'il se déroule. Il ne suffit pas de commencer un processus de réforme et de mesurer ou d'évaluer les résultats une fois qu'il est achevé.

ENCART 3 : LE BESOIN DE FORMATION AU LEADERSHIP POUR LES HAUTS RESPONSABLES DE L'ADMINISTRATION

Le Ministère de l'Intérieur du Bade-Württemberg a commandé en 1983 une enquête générale sur ses employés pour évaluer la mesure dans laquelle les réformes conduites dans le domaine de la gestion des ressources humaines étaient acceptées. L'objectif adopté pour l'ensemble du programme de réformes était d'améliorer la motivation du personnel administratif et de mettre en place une nouvelle culture d'entreprise. Dans son ensemble, l'enquête a concerné cinq agences publiques au niveau du *Land* ayant plus de 1 000 employés. Le projet d'enquête a duré environ 24 mois et a été découpé en cinq phases débutant par la décision de la Commission de Réforme gouvernementale de commander l'enquête elle-même à un institut de recherche indépendant, et par la mise en place d'un groupe de travail pour déterminer des mesures concrètes d'amélioration.

Le questionnaire normalisé¹ comportait 29 pages et portait sur la situation au poste de travail, les structures de motivations, l'évaluation des supérieurs, la qualité de la coopération au sein des agences publiques et l'identification des agences publiques, mais il comportait également des questions relatives à l'enquêté. Du fait que la plupart des employés des agences sélectionnées avaient accepté de répondre à l'enquête, le taux de réponse était relativement élevé (variant entre 54 et 83 pour cent). En sus de l'analyse des données de base pour chaque agence publique, des analyses de données spécifiques ont été également faites pour établir une différenciation entre les grades de fonctionnaires, l'âge des employés et leurs départements. Pour ce qui est de l'autorité morale des supérieurs², l'un des sujets principaux de l'enquête, les résultats ont montré des tendances semblables pour les cinq agences publiques. De façon à pouvoir évaluer l'autorité morale de leurs supérieurs, on demandait aux employés de parcourir 33 rubriques et d'indiquer sur une échelle numérique sur sept points dans quelle mesure les hypothèses étaient appropriées à leur supérieur immédiat. La conclusion principale était qu'un style d'autorité associant la coopération et la création d'une ambition commune était très insuffisante.

Devant le signalement de ce déficit, des réunions dénommées dialogues de consultation et de promotion ont été mis en place dans les cinq agences publiques. Ce dialogue entre employé et supérieur est fondé sur des éléments de consultation, d'accord sur des objectifs et de développement personnel et il était convenu qu'il aurait lieu une fois par an³. Après une phase de formation, le nouvel instrument d'exercice de l'autorité a été appliqué dans quatre projets-pilote. A ce stade, une autre enquête a été organisée parmi les administrateurs pour contrôler l'acceptation du dialogue avec les employés parmi les cadres moyens⁴.

1. Klotz, E. & S. Mauch (1994), "Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung" (Tiel 3). Dans *VOP*, Vol. 16, No. 6, pp. 431-434.
2. Klotz, E. & S. Mauch (1995), "Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung" (Tiel 4). Dans *VOP*, Vol. 17, No. 1, pp. 28-31.
3. Klotz, E. & S. Mauch (1995), "Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung" (Tiel 5). Dans *VOP*, Vol. 17, No. 7, pp. 116-119.
4. Klotz, E. & S. Mauch (1995), "Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung" (Schluss). Dans *VOP*, Vol. 17, No. 4, pp. 210-220.

La notion d'enquête, perçue comme un instrument de gestion du changement implique, dans cette perspective, l'utilisation de sondages d'opinion au cours du processus de réforme pour accélérer ou retarder le rythme des réformes ou encore pour en modifier des éléments clefs au cas ou les informations

acquises en retour feraient apparaître des difficultés sérieuses et des obstacles aux réformes, au point de constituer pour elles une menace. Ce type d'enquête est encore très rare parce il peut avoir une incidence très grande sur les politiques. L'organisation d'enquêtes en relation avec les politiques du gouvernement au cours de leur cycle de mise en œuvre exige un apprentissage continu et des prises de risque dans un climat de crainte. La difficulté vient du fait qu'aussitôt après le lancement d'un processus de réformes, toutes sortes de difficultés de mise en œuvre apparaissent, alors que les résultats tangibles ne sont généralement obtenus qu'à la fin du cycle de mise en œuvre. Cela signifie que les responsables politiques et administratifs auront des difficultés à vendre les résultats de l'enquête au public. Le paradoxe ici est que la condition préalable à l'utilisation des enquêtes à des fins de formation est la mise en place d'une "administration publique en apprentissage" des points de vue structurel et culturel.

Malgré le fait que la plupart des réformes administratives soient encore réalisées du haut de la pyramide vers le bas, il existe une conscience de plus en plus vive du fait que les réformes administratives ont pour caractéristique d'être des processus. Un exemple encourageant où les réformes administratives étaient perçues comme un cycle de formation et d'apprentissage peut être trouvé dans le projet pilote d'amélioration de la qualité dans des municipalités finlandaises préalablement sélectionnées. Le contexte du projet d'amélioration de la qualité en Finlande était celui de la popularité croissante des séries dénommées ISO 9000 dans le secteur privé. ISO 9000-9004 est un ensemble de directives internationalement reconnues, qui aide les organisations à définir et à appliquer de manière rigoureuse des normes de qualité pour les processus organisationnels et les produits. L'objectif premier du projet novateur de l'Association finlandaise des collectivités locales consistait à transférer ce système de normes de qualité depuis son contexte d'origine, qui était celui de l'entreprise, au contexte de l'administration publique (voir l'encart 4).

6.3. *L'évaluation des politiques*

6.3.1. *La mesure de la satisfaction*

La mesure de la satisfaction peut avoir pour objet la satisfaction des fonctionnaires dans leur environnement de travail ou encore la satisfaction des clients à l'égard de la qualité des services publics.

Concernant le premier type d'enquête sur la satisfaction, l'évaluation de la satisfaction du personnel administratif fait toujours peser une menace de représailles malgré les garanties données en matière d'anonymat et de confidentialité. Il en résulte des taux de réponse relativement bas, et allant de 20 pour cent à 30 pour cent (Klages 1997). Il est empiriquement prouvé que l'engagement visible des cadres moyens et supérieurs dans le processus d'évaluation a un effet positif sur le taux de réponse et la qualité des informations fournies par les employés administratifs et par les élites. Une enquête conduite au Canada a obtenu des taux de réponses élevées (voir l'encart 5.A).

Les enquêtes sur la clientèle sont très fréquentes hors du système de l'administration et elles sont largement utilisées par les entreprises commerciales pour leurs études de marché et leurs recherches sur la satisfaction de leurs clients. Les enquêtes sur la clientèle sont cependant de plus en plus fréquemment utilisées par les services de l'État qui sont en contact direct avec les utilisateurs. Ce type d'enquête constituent un outil utile pour l'évaluation des biens et des services fournis par le secteur public, en fonction d'un certain nombre de critères, tels que leur correspondance aux besoins et leur impact, ou encore leur qualité et productivité. Il reste que les évaluations de clientèle effectuées pour des services spécifiques sont souvent plus positifs que les estimations faites de ces mêmes services par le public en général (Poister et Henry 1994). Cette influence peut être résolue en utilisant une méthode d'échantillonnage aléatoire.

Par ailleurs, les citoyens à qui il est demandé de répondre sur des aspects plus généraux de leur satisfaction ignorent le plus souvent les méthodes objectives et directes de mesure des prestations offertes. L'établissement de relations entre les enquêtes avec des indicateurs plus objectifs peut contribuer à l'amélioration de la qualité et permettre une évaluation équilibrée des performances du programme. Une enquête de clientèle peut surtout rendre des services en désignant les tâches à réaliser dans sept grands champs d'action : les attentes du client ; le travail en matière de culture ; la conception du travail ; les exigences des employés ; les heures de fonctionnement ; les coûts ; les rémunérations et l'évaluation.

Il est évident que les enquêtes de satisfaction de la clientèle sont surtout utilisés dans les secteurs de l'administration qui sont en contact directe avec sa clientèle. Cela signifie que la mesure de la satisfaction de la clientèle sera surtout effectuée au niveau local. Dans la ville de Tilburg aux Pays-Bas, les édiles réalisent une "étude de marché municipale" (Arntzen 1994). Cette étude de marché annuelle porte sur un échantillon de probabilité de 1000 habitants de plus de 18 ans qui sont interrogés sur quelque 15 sujets se rapportant à la gestion de la ville, et qui changent tous les ans. Non seulement les résultats des enquêtes sont-ils publiés dans les journaux locaux, mais ils sont utilisés par le Conseil municipal et les édiles dans le contexte du processus de "contrôle et budgétisation" de la ville. Cela signifie que les résultats des enquêtes de marché continues menées par la ville de Tilburg sont intégrées dans sa gestion stratégique et comptable.

La mesure de la satisfaction de la clientèle commence également à être réalisée au niveau national, comme le démontre l'exemple du "Baromètre national de la satisfaction de la clientèle" réalisé en Suède (voir l'encart 5.B).

Les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle sont utilisées essentiellement comme des outils permettant de mettre en œuvre un contrôle interne de l'organisation publique. Elles permettent une évaluation régulière et systématique de la qualité des biens et des services offerts par les agences de l'État qui sont en contact direct avec le public, du point de vue subjectif qui est celui du client. Le niveau de satisfaction du client reflète leur utilité, la capacité de répondre aux besoins, et leur correspondance aux besoins et aux objectifs, que ce soit à titre individuel ou collectif. Comme c'est le cas lorsqu'il s'agit de plusieurs services publics, la production et la l'utilisation des services coïncident et la mesure de la satisfaction des clients permet d'élaborer une notion plus juste des performances des "bureaucrates à même la rue" (Lipsky 1980), qui sont quotidiennement en interaction avec le public et ont une grande autonomie dans leur faculté d'accorder des avantages ou d'infliger des sanctions publiques.

Les données relatives à la satisfaction des clients et les renseignements acquis sur la manière dont les services sont offerts peuvent également être utilisés pour responsabiliser les organismes affectés au service du public, vis à vis des parties extérieures intéressées. Au Royaume-Uni surtout, mais également au Portugal, en France et en d'autres pays de l'OCDE, les "chartes des citoyens" publient les niveaux et les tendances du moment pour des points-clef qui font l'objet de mesures et/ou sur des indicateurs de satisfaction ou de non satisfaction des clients. Les parties extérieures qui sont intéressées à ces données peuvent être les utilisateurs des services, les électeurs, les contribuables, le gouvernement central, ou encore des auditeurs indépendants mandatés par l'une ou l'autre de ces parties intéressées. L'intention se dessine actuellement d'augmenter la pression politique sur les représentants élus et nommés dans les conseils de gestion grâce à une meilleure prise de conscience des performances de la part des citoyens. L'utilisation externe des enquêtes sur la satisfaction des clients sert donc les intérêts du niveau supérieur (politique) des contrôles organisationnels dans toute la hiérarchie des contrôles organisationnels exercés sur le secteur public (Smith 1997).

ENCART 4 : LES POSSIBILITÉS D'AMÉLIORATION DE LA GESTION DE LA QUALITÉ DANS LES ADMINISTRATIONS MUNICIPALES FINLANDAISES

Le projet pilote pour l'amélioration de la qualité de l'administration et des services municipaux faisait partie du "projet qualité et communauté" de l'Association des collectivités locales finlandaises¹. Le projet portait sur cinq municipalités de dimensions différentes et situées dans différentes parties de la Finlande : les services sociaux et les services de santé de la Ville de Espoo (185 507 habitants), les opérations relatives à l'usage de la langue suédoise menées par la Ville de Vantaa (164 376 habitants), l'administration générale de Pori (76 561 habitants), les services du logement de Hämeenkyrö (9 676 habitants) et l'administration financière de Kannus (6 291 habitants)². L'objectif du projet était de vérifier la possibilité d'appliquer les séries de normes ISO 9000 pour l'amélioration de la qualité des services municipaux et de vérifier la valeur des systèmes développés pour des situations particulières à partir de ces normes.

Le projet pilote a commencé ses activités au printemps de l'année 1993 et dès le mois de février 1995, chacune des municipalités avait produit son propre manuel qualité³, qui a été introduit dans le travail quotidien. Depuis lors, les municipalités ont continué à travailler indépendamment pour améliorer leurs propres systèmes normalisés. Une enquête intermédiaire a été menée au printemps de l'année 1996 pour évaluer les progrès et l'expérience acquis grâce au projet pilote. Cette enquête a fait le point sur les travaux de standardisation réalisés par les municipalités pilotes et a évalué les travaux d'amélioration de la qualité après l'achèvement de la phase pilote.

L'enquête était fondée sur des entretiens semi-structurés avec les responsables qualité des projets pilote et avec les édiles des municipalités impliquées dans le projet. Les sujets abordés par le questionnaire étaient structurés en fonction du manuel qualité destiné aux municipalités. Ils portaient sur l'implication des principaux responsables et le fonctionnement du système qualité, la volonté appliquée à la fourniture de services et les activités de passation de marchés, les audits qualité et le développement des ressources humaines ainsi que sur la satisfaction des clients et la gestion du processus. Les résultats de l'enquête⁴ ont montré que les manuels qualité étaient appliqués dans l'ensemble de l'organisation et qu'ils étaient examinés par les dirigeants. D'après l'enquête, l'application des manuels qualité a également eu des effets positifs sur la satisfaction des clients.

La mesure et le contrôle des coûts de la qualité se sont, cependant, avérés insuffisants. Dans ces conditions, un sous-projet a été mis en route par l'Association finlandaise des collectivités locales pour développer des indicateurs des coûts associés à la qualité.

1. M. Mustonen (1996), "The ISO 9000 Project: Trial of the Applicability of an ISO 9000 Quality Management System in five Municipal Service Functions in Finland", dans H. Hill, H. Klages, et E. Löffler (éditeurs), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Lang, Frankfurt, pp. 65-76.
2. Chiffres de population datant du 31 décembre 1994.
3. Association des Collectivités locales finlandaises (1995), *Gestion de qualité totale pour la fourniture de services municipaux*, Helsinki.
4. S. Sundquist (1998), "Interim Report on the ISO 9000 Pilot Projects", dans H. Hill, H. Klages, et E. Löffler (éditeurs), *Assessing and Evaluating Public Management Reforms*.

ENCART 5.A : ATTITUDES AU TRAVAIL ET SATISFACTIONS DES CADRES SUPÉRIEURS DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE CANADIENNE

En 1986, puis à nouveau en 1988, le gouvernement canadien a financé deux enquêtes sur les cadres supérieures de la fonction publique¹. Les études avaient été conçues de manière à évaluer et à comprendre les perceptions et les attitudes des hauts fonctionnaires au regard des valeurs engagées dans le travail, l'exercice de l'autorité, la culture en matière d'organisation, les récompenses et l'environnement du travail. Dans la mesure où ce genre de travail n'avait jamais encore été entrepris, il n'existait aucune base de repère à compter de laquelle effectuer les mesures. En 1986, les chercheurs ont étendu leur étude à un échantillon de cadres comparables dans le secteur privé. Plus de 70 des personnes interrogées en fonction de l'échantillonnage ont répondu en utilisant un questionnaire comportant plus de 200 variables. En 1986, les personnes interrogées avaient été sélectionnées dans le secteur public en utilisant un échantillon stratifié aléatoire puisé dans l'ensemble des cadres supérieurs jusqu'au niveau de Vice-Ministre² de la fonction publique canadienne, dans 20 ministères opérationnels mais également dans treize grandes entreprises du secteur privé. En 1988, l'enquête a été recommencée uniquement dans le secteur public, et le questionnaire avait été expédié à tous les cadres supérieurs. En 1988, le taux de réponse avait également dépassé les 70 pour cent.

Les personnes interrogées avaient reçu le questionnaire par courrier postal et il leur était demandé de le remplir personnellement. Les questions abordées utilisaient des échelles à cinq points et il était demandé aux destinataires de situer leur réponse dans une fourchette allant d'un accord total à un désaccord total. Certaines questions permettant une expression plus libre étaient également insérées dans le questionnaire. L'étude a relevé un sérieux décalage entre la perception que les cadres du secteur public et du secteur privé avaient des pratiques de la gestion de la qualité dans leurs organisations. Plus encore, les enquêtes de 1986 et de 1988 ont l'une et l'autre révélé des différences importantes de perception au sein de la fonction publique entre les cadres des plus hauts niveaux et les cadres supérieurs travaillant quelques niveaux en dessous. Cette situation, que les chercheurs ont qualifié de "solitude verticale" n'existait apparemment pas dans le secteur privé. Des analyses complémentaires ont clairement fait apparaître que la satisfaction professionnelle était moindre parmi les cadres supérieurs du secteur public canadien qu'il ne l'était parmi leurs homologues du secteur privé. A titre d'exemple, 42 pour cent des cadres supérieurs des rangs les plus élevés estimaient que les promotions étaient fondées sur le mérite, alors que seulement 19 pour cent des réponses provenant de cadres supérieurs à quelques échelons plus bas partageaient cette même opinion. Soixante dix huit des cadres supérieurs aux rangs les plus élevés de la fonction publique considéraient que leurs subordonnés étaient encouragés à participer aux décisions, alors que 47 pour cent seulement de leurs collègues subordonnés de quelques échelons partageaient cette conviction. L'enquête de 1988, utilisant les mêmes questions, n'a pas seulement révélé que ces différences entre les cadres supérieurs de la fonction publique persistaient, mais qu'elles s'étaient aggravées.

Les résultats de 1986, qui démontraient l'existence de la "solitude verticale" dans la fonction publique, mais non dans le secteur privé, a eu pour résultat des débats importants sur les mesures qu'il convenait que prenne le gouvernement. L'enquête de 1988 a confirmé le fait que des difficultés graves existaient en matière de motivation et de satisfaction professionnelles. L'analyse des questions non encadrées a fait apparaître que même les cadres supérieurs ne partageaient pas les mêmes valeurs et la même culture en matière d'organisation. A l'issue de ces enquêtes et d'autres études en matière d'organisation concluant à l'existence d'un malaise, le gouvernement canadien a lancé un programme de réforme de l'administration appelé Fonction publique 2000³ dans le contexte duquel dix groupes de travail ont été mis en place pour rechercher des moyens de réformer la fonction publique en supprimant la stratification, en améliorant les normes de service, en créant des pratiques adaptées en matière d'embauche et en renforçant les carrières. Le gouvernement a réagi rapidement pour donner suite aux recommandations des groupes de travail et a adopté, le cas échéant, de nouvelles réglementations.

1. Zussman, D. et J. Jabes (1989), *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*, Halifax, Nova Scotia. Institute for Research on Public Policy ; Jabes, J. et D. Zussman (1988), "Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service", *Canadian Public Administration*, Vol. 31, No. 2, pp. 204-225.
2. Le Vice-Ministre est le cadre de rang le plus élevé dans un ministère canadien.
3. Tellier, P.M. (1992), *Public Service 2000 : A Report on Progress*, Minister of Supply and Services, Ottawa, Canada.

ENCART 5.B : LES PERFORMANCES DU SERVICE PUBLIC MESURÉES EN SUÈDE PAR LE BAROMÈTRE NATIONAL DE LA SATISFACTION

Dans le contexte de son effort de promotion de la qualité, la Suède est devenu le premier pays à mesurer la satisfaction des clients à l'égard de plus de 30 industries et plus de 100 corporations, parmi lesquelles des entreprises qui assurent les télécommunications et les services postaux et de secteurs de l'administration publique tels que celui de la police¹. En 1989, les clients des plus importantes sociétés suédoises, appartenant à 28 secteurs d'industrie, ont été choisis pour être la population cible d'un nouveau Baromètre national suédois de la satisfaction. En 1992, le nombre des entreprises était passé à 32. Cela a signifié qu'annuellement, quelque 100 000 personnes sont interrogées sur une base aléatoire. Après quelques questions destinées à déterminer si la personne interrogée est effectivement cliente de l'une ou de l'autre des entreprises ou des organismes de services sélectionnés, l'échantillon annuel est constitué, dans son ensemble, de quelque 25 000 interlocuteurs qui sont interrogés au téléphone pendant huit minutes. A l'exception de quelques secteurs, chaque personne interrogée n'est appelée à donner de réponses qu'au sujet d'une seule organisations.

Les taux moyens de satisfaction (sur une échelle allant de 0 à 100) montrent qu'entre 1989 et 1991 le nombre de points attribués aux services est inférieur à celui qui est attribué aux produits, que ce soit pour les monopoles que pour les entreprises commerciales du secteur concurrentiel. Alors que les aliments de première nécessité et les automobiles étaient situés, en 1991, au sommet du Baromètre de Satisfaction de la Clientèle, les chemins de fer, les forces de police et la télévision étaient au niveau le plus bas. Les taux moyens obtenus par la police suédoise étaient, par exemple, de 56, 55 et 58 pour les années 1989, 1990 et 1991, alors que ceux qui étaient attribués à la l'industrie automobile étaient de 77, 76 et 78. La moyenne d'ensemble pour tous les secteurs était de 64 en 1989 et en 1990 et de 65 en 1991.

Ces résultats laissent apercevoir que les clients des services fournis par l'État n'en étaient pas particulièrement satisfaits. Il semble, cependant, que la tendance soit légèrement à la hausse pour certains monopoles de l'État qui paraissent changer de vitesse pour pouvoir faire face à une déréglementation éventuelle. Les États-Unis d'Amérique se dotent également à présent d'un indice national de qualité comparable au prototype suédois. Des efforts sont également entrepris en ce sens au Japon et dans plusieurs pays de l'UE.

1. Fornell, C. (1997), "A National Customer Satisfaction Barometer : The Swedish Experience", dans J. Holloway, J. Lewis, & G. Mallory (éditeurs), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, Londres, pp. 192-216.

6.3.2. *D'autres mesures concernant les résultats*

Les enquêtes publiques peuvent également être utilisées comme des outils d'évaluation, pour évaluer le succès ou l'échec de réformes après que le cycle d'une politique ait touché à sa fin. Ce type d'enquête peut être conduit autant au niveau de la population dans son ensemble qu'à celui du personnel. Les enquêtes menées pour l'évaluation des réformes de l'administration publique doivent résoudre une difficulté provenant du fait que les effets de ces réformes ne peuvent être perçus qu'après une période assez longue et que ces délais ne correspondent pas toujours aux périodes du mandat législatif du gouvernement responsable du lancement des réformes (Trosa 1992). Cette observation correspond bien avec les résultats empiriques des enquêtes menées après les réformes, qui font apparaître que les employés de l'administration estiment qu'ils sont insuffisamment informés des conséquences de ces réformes sur leur travail. Un exemple en provenance d'Italie illustre ce propos (voir l'encart 6).

ENCART 6 : L'EFFICACITÉ DE LA CHARTE DES CITOYENS ITALIENS EN MATIÈRE DE SOINS DE SANTÉ

Au cours de la législature parlementaire la plus courte dans l'Histoire italienne de l'après-guerre (XIème législature, 1992-1994), plusieurs réformes administratives à grande échelle ont été lancées : des lois ont été votées pour la réforme des collectivités locales, le système de santé national et le système universitaire¹. L'introduction de la comptabilité sur la base du fait générateur en droits constatés (*accrual accounting*) dans l'administration publique est allée de pair avec la réforme du système d'audit central. Une nouvelle relation fondée sur des normes de qualité a été établie avec les clients. Ce résultat a été obtenu grâce au lancement de la *Carta dei servizi*, la version italienne de l'initiative prise en Grande-Bretagne et baptisée *Citizens' Charter*. Comme c'était le cas au Royaume-Uni, la Charte des citoyens italiens a essentiellement pour sens de rendre les organismes publics responsables de leurs normes de qualité et de les obliger à mettre en œuvre un système de contrôle et d'évaluation apte à améliorer la qualité des services. A la différence de la Grande-Bretagne, l'Italie n'a pas imposé de normes au niveau de la nation entière. Dans ces conditions, toutes les agences publiques nt reçu pour mission de définir leurs propres normes de qualité.

Un an après la mise en place de la charte des citoyens dans le service national de la Santé, le Ministère de la Santé et des Régions a réalisé une évaluation sur la mise en œuvre et les résultats de ce nouvel instrument de gestion². Le ministère responsable a clairement expliqué que le but de l'évaluation n'était pas de contrôler les agences de santé, mais plutôt de mettre en route un processus mutuel d'apprentissage. Dans ces conditions, le processus d'évaluation a été très novateur et s'est fondé sur le principe de l'auto-évaluation. Le Ministère de la Santé a envoyé trois dossiers de questionnaires différents aux agences de santé de niveau national, régional ou sous-régional. Le premier questionnaire était envoyé aux agence de santé qui avaient déjà adopté la Charte des citoyens ; la seconde version du questionnaire était destinée aux agences de santé qui avaient l'intention d'adopter la charte des citoyens, mais ne l'avait pas encore fait ; le troisième questionnaire étit envoyé aux agences qui n'avaient encore fait aucune démarche pour se doter de la charte des citoyens. Dans l'ensemble, les questionnaires avaient été reçus par 310 agences de santé au niveau de la sous-région, et parmi celles-ci 96 pour cent l'ont rempli. Au niveau régional, le taux de réponse a été de 100 pour cent puisque toutes les 21 agences régionales ou des provinces autonomes ont participé à l'évaluation.

L'analyse de ces questionnaires a mis en lumière pour la première fois les effets de l'introduction des chartes des citoyens dans le domaine très sensible des services de santé. Il convient de relever que les chartes des citoyens avaient été mises en place dans 65 pour cent des agences de santé, ce qui est un degré relativement élevé de mise en œuvre. En revanche, l'enquête a également révélé que 45 pour cent seulement des agences contrôlaient l'application de leurs normes de qualité et que 16 pour cent seulement le faisaient en impliquant des citoyens dans la vérification de la qualité de services. Cela signifiait que le contrôle des normes de service était insuffisant et ne donnait pas le pouvoir qui leur revenait aux utilisateurs, malgré l'adoption de la charte de citoyens. Les informations obtenues par ce diagnostic a permis au Ministère de la Santé d'améliorer ses instruments opérationnels pour renforcer le contrôle interne et externe du service qualité.

1. Dente, Bruno (1995), "I caratteri generali del processo di riforma" in Dente, Bruno, et al. (édit.), *Riformare la Pubblica Amministrazione. Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 3-28.
2. Ministero della Sanità (1997), *Rapporto Nazionale di Valutazione sul Programma di Attuazione della Carta dei Servizi nel Servizio Sanitario Nazionale*, Rome.

L'exemple emprunté à l'Italie démontre que les évaluations internes sont en mesure de promouvoir la "formation sur le tas" dans toute la mesure où les agences publiques sont directement impliquées dans les interrogations relatives au "pourquoi" et au "comment" de leurs activités. Il reste que dans le cas de beaucoup d'évaluations ex-post, les enquêtes internes pourront s'avérer incommodes, chères ou même inopportunes. Il pourra, par exemple, être difficile pour des agences publiques de convaincre les autres parties prenantes qu'une évaluation interne a été menée de manière objective.

7. Images et perceptions des organisations publiques

Ce type d'enquête compare l'image qu'ont d'elles-mêmes les institutions de l'administration publique compte tenu de la perception qu'en ont leurs employés, à l'image que s'en forme le grand public. Très souvent, on observe d'importants décalages entre ces deux aspects que peut prendre l'image d'une institution. La comparaison entre ces enquêtes externes et internes démontre également l'homogénéité ou l'hétérogénéité du verdict définitif donné par le personnel administratif et le grand public sur le caractère et les résultats des réformes administratives. Un bon exemple des perceptions divergentes acquises au sujet des politiques du gouvernement peut être trouvé dans la vaste enquête qui a été menée en 1991 parmi les différentes parties intéressées à un hôpital public dans le *Land* autrichien du Tyrol (voir l'encart 7).

L'encart 7 démontre que les perceptions ne sont pas nécessairement conformes à la performance "objective" de l'objet de l'enquête. Cela est confirmé par les résultats d'une autre enquête détaillée sur les perceptions de différents groupes de personnes interrogées, et qui avait été faite au niveau de l'administration locale. Une enquête comparative internationale sur la perception interne et externe de la performance en matière de démocratie locale révèle que les perceptions sont plus dissemblables entre les citoyens et les élites locales qu'entre les pays d'Europe occidentale et les pays d'Europe orientale (Cussack e Wessels 1996 a et b). L'enquête a été réalisée en 1995 au niveau des municipalités d'Allemagne de l'ouest et de l'est : dans 40 collectivités locales en Allemagne de l'ouest et 37 en Allemagne de l'est, les membres des Conseils municipaux, les responsables des partis locaux et les administrateurs les plus élevés de la fonction publique — en tout 1 231 personnes — ont été invitées à participer à une enquête écrite sur les difficultés que doit surmonter une municipalité, les compétences des collectivités locales, les conflits qui se manifestent au sein des municipalités et l'efficacité de l'élaboration des politiques. Le taux de réponses de l'enquête effectuée auprès des élites a été de 53,3 pour cent. En outre, 2 400 citoyens de 15 municipalités d'Allemagne de l'ouest et de 15 municipalités d'Allemagne de l'est ont été interrogés au téléphone par une institution de sondage privée. La sélection de municipalités a été basée sur le projet d'enquête élaboré par le programme international de recherche "Démocratie et collectivités locales" (*Democracy and local governance*). Il a, dans ces conditions, été possible de comparer les données allemandes avec celles qui ont été obtenues en Pologne, dans la République tchèque et en Slovaquie, mais aussi en Autriche, aux États-Unis et en Suisse.

Pour ce qui concerne les problèmes locaux délicats à résoudre, les élites locales de l'Allemagne de l'ouest et de l'est estimaient que les problèmes les plus importants étaient de nature économique alors que les questions qui se rapportent à la qualité de la vie (par exemple, l'environnement et la protection sociale) étaient beaucoup moins importantes. Les citoyens d'Allemagne de l'est et de l'ouest ont des perceptions radicalement différentes de ceux qui se posent à ces élites de leur administration locale : le chômage, mais également la protection environnementale et sociale sont pour plus importants à leurs yeux que ne le sont les problèmes de contraintes financières et de développement économique.

ENCART 7 : PERCEPTION D'UN HÔPITAL PUBLIC DE LA PART DES PATIENTS EXTERNES, DES VISITEURS DES PATIENTS, DU PERSONNEL DE L'HÔPITAL ET DE LA POPULATION

Ces enquêtes ont été commandées en 1991¹ par le gouvernement du *Land* autrichien du Tyrol. Elles sont incluses dans une étude² plus vaste sur l'impact financier et régional de l'hôpital de Innsbruck qui appartient au *Land*. L'institut d'Etudes Fiscales et l'Institut de Sociologie de l'Université de Innsbruck ont conjointement reçu pour mission d'étudier deux questions principales. En premier lieu, le gouvernement du Tyrol souhaitait s'informer sur l'impact économique au niveau régional de l'installation à Innsbruck de l'hôpital appartenant au *Land*. Le même gouvernement souhaitait, en deuxième lieu, savoir si les municipalités des alentours de la ville de Innsbruck payaient une juste part du financement de l'hôpital. Cela signifiait que les différentes enquêtes sur les groupes cibles avaient pour double fin de fournir des informations sur la structure de la distribution des financements de l'hôpital public, ainsi que sur l'impact de son lieu d'installation.

La partie du projet qui consistait en des enquêtes consistait en des entretiens face à face avec les visiteurs de patients alités et avec des patients des services ambulatoires qui ont fréquenté l'hôpital entre le 13 et le 19 mai 1991. L'enquête menée auprès du personnel de l'hôpital consistait, au contraire, en des questionnaires écrits. L'enquête menée sur l'ensemble de la population adulte du *Land* du Tyrol était sous forme d'entretiens téléphoniques. Pour les trois groupes cible, la plupart de questions avaient pour objet le comportement des personnes interrogées lorsqu'ils se rendaient à l'hôpital ainsi que leurs formes de comportement en tant qu'acheteurs, comme effet subsidiaire de leur raison de se rendre à l'hôpital. L'enquête menée auprès de la population dans son ensemble abordait des questions plus subjectives, telles que leur opinion personnelle sur les performances et les conditions humaines à l'hôpital. Pour préciser l'image de l'hôpital parmi la population, les entretiens téléphoniques utilisaient un questionnaire normalisé portant sur tout un ensemble des différentes qualités de l'hôpital. Les personnes interrogées étaient priées de donner une note allant de 1 (excellent) à 6 (très mauvais) à chacune des qualités mesurées.

Pour ce qui était de l'image de l'hôpital, la population a donné de très bonnes notes pour toutes les qualités de l'hôpital qui avaient trait à des opinions se rapportant à des questions abordées par la publicité, telles que la réputation internationale de l'hôpital et des médecins ou de leurs qualifications (1,6 en moyenne). Tous les aspects qui se rapportaient aux besoins essentiels des patients ont également été bien notés (1,9 en moyenne). En revanche, les aspects relatifs aux conditions humaines à l'hôpital avaient reçu des notes beaucoup plus critique (2,5 sur la suffisance du temps passé pour les soins médicaux des patients). Les résultats des trois autres enquêtes ont confirmé les données financières sur la répartition des coûts de l'hôpital.

La comparaison des données objectives sur la structure de financement de l'hôpital avec les données fournies par l'enquête sur l'utilisation des services de l'hôpital par les différents groupes de la population et sur l'impact du fonctionnement de l'hôpital sur différentes régions géographiques du *Land* du Tyrol a clairement permis de constater que les groupes régionaux qui étaient à l'origine des dépenses de l'hôpital et ceux qui étaient appelés à les financer n'étaient pas les mêmes. La ville d'Innsbruck tirait, en particulier, un net avantage de l'emplacement de l'hôpital public.

Ces faits ont eu un impact politique concernant les structures de répartition des financements. Concrètement, la Ville d'Innsbruck a été mise dans l'obligation de fournir une contribution plus importante qu'elle ne le faisait précédemment pour le financement de l'hôpital public.

1. Pour plus de renseignements sur ces enquêtes, voir : Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jürgen Niedenzu and Max Preglau (1991), *Sozio—und Regionalökonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung*, Université de Innsbruck, Innsbruck.
2. Le projet de recherche intitulé "Impact régional d'installations de service public : l'exemple de l'Hôpital universitaire de Innsbruck" est riche en documentation et comporte quatre volumes.

Au regard de la perception exprimée par les élites locales des autres pays, celles de l'Allemagne estiment qu'elles sont soumises à un plus grand nombre de sources de soucis, et que ces derniers sont plus lourds, que ce n'est le cas pour leurs collègues de l'Autriche, des États-Unis, de la Pologne, de la République tchèque, de la Slovaquie, et de la Suisse. Ce fait peut difficilement être attribué à des facteurs objectifs, puisque les municipalités allemandes sont encore relativement aisées et que leurs problèmes objectifs sont relativement bénins par rapport à ceux que doivent résoudre les collectivités locales des pays d'Europe centrale et orientale. Une explication plausible pourrait provenir de la déception éprouvée dans les deux parties de l'Allemagne par rapport aux espoirs qui avaient été suscités fut-ce pour des raisons différentes dans l'un et l'autre cas : en Allemagne de l'est, la réunification avait fait naître beaucoup d'attentes matérielles qui n'ont pas pu être satisfaites, alors qu'en Allemagne de l'ouest, la prospérité économique connue dans le passé avait permis d'élaborer des espoirs qui n'ont pas pu être réalisés dans le contexte des difficultés actuelles.

L'enquête comparative est-ouest démontre que les perceptions que les gens ont des réalités politiques peuvent être influencées par toutes sortes de facteurs et quelles ne reflètent pas nécessairement le problème objectif. Compte tenu du public choisi pour répondre à une enquête, celui-ci peut être insuffisamment informé sur le sujet de l'enquête. Il reste que les perceptions qu'ont les gens de la réalité politique peuvent provoquer des réactions en termes de comportement électoral ou — dans un cas extrême — même un soulèvement populaire. Il est par conséquent important pour les responsables politiques ou pour ceux de l'administration publique d'être informés sur les perceptions acquises dans les différentes composantes de la société sur la réalité politique.

8. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif

S'agissant de l'utilisation des enquêtes dans les systèmes administratifs en général et dans le contexte des réformes administratives en particulier, une question essentielle porte sur la localisation des données. Un trait caractéristique des pays de l'OCDE est que ces enquêtes sont difficilement accessibles à partir d'un site central, et qu'elles sont décentralisées. Il reste que certaines archives centrales des pays de l'OCDE sont accessibles sur l'Internet. Ces archives sont installées dans des instituts nationaux de recherches sociales et elles disposent de bases de données et d'informations générales sur l'approche et les résultats d'enquêtes d'opinion portant sur un grand nombre de sujets. Le Catalogue de données européen intégré CESSDA permet l'accès aux archives centrales de la France (BDSP), du Danemark (DDA), du Royaume-Uni (DA), de la Suède (SSD), d'Israël (SSDA), des Pays-Bas (Steinmetz), de l'Allemagne (ZA), de la Hongrie (TARKI) et de l'Australie (SSDA). Les données conservées dans ces archives peuvent être utilisées pour des analyses de données secondaires qui permettent de se servir du même ensemble de données pour des objectifs différents. Jusqu'à présent, il n'a encore jamais existé de véritable banque de données de l'UE qui intègre les bases de données nationales des pays Membres de l'UE. Il reste que, avec poursuite de l'intégration européenne, une telle base de données devient de plus en plus importante pour les responsables politiques des pays Membres de l'UE. Il est, au demeurant, très encourageant de constater que les associations de collectivités locales commencent également à établir des bases de données sur les enquêtes portant sur les personnels et les clients de leurs administrations. A titre d'exemple, l'Institut Allemand de l'Urbanisme (DIFU), installé à Berlin, a constitué une base de données qui contient dès à présent les résultats de plus de 30 enquêtes sur les collectivités locales allemandes.

Dans la plupart des cas, cependant, le commanditaire d'une enquête (ministère ou collectivité locale) a pour habitude de conserver les données dans ses archives et ne permet pas que d'autres parties intéressées y aient accès. Souvent, les données sont mises, après quelques temps, à la disposition du public.

La Commission a conservé les rapports de toutes les enquêtes de l'Eurobaromètre à la DG X. Il est important de relever que les archives informatiques de l'Eurobaromètre ne sont pas installées à Bruxelles, mais à Mannheim, au siège de l'Institut de sondages ZEUS (<http://zeus.mzes.uni-mannheim.de>). ZEUS gère la base de données SIR et effectue également les analyses secondaires de l'Eurobaromètre pour le compte de la Commission européenne et d'autres clients. A ce jour, ZEUS a produit quelque 100 rapports, portant sur une grande variété de sujets. La base de données SIR conserve, à cette date, environ 1,2 million de questionnaires, recueillis par quelque 120 enquêtes de l'Eurobaromètre. Chaque année, environ 50 000 nouveaux questionnaires sont intégrés dans la base de données. Au delà de la partie numérique de la base de données ZEUS de l'Eurobaromètre, il existe une base de données alpha-numérique qui organise toutes les données écrites des enquêtes de l'Eurobaromètre, ce qui permet de retrouver facilement les conclusions des enquêtes.

9. L'évaluation des sondages d'opinion, un outil au service de la réforme de l'administration publique

Les exemples donnés ci-dessus montrent que les enquêtes sont un instrument utile au service des réformes de l'administration publique, aux différentes étapes du processus de la prise de décision et de sa mise en œuvre. Les enquêtes jouent un rôle différent, en fonction des différents stades des réformes (Klages 1997). Avant de lancer les réformes de l'administration publique, tant les responsables politiques que les hauts fonctionnaires de l'administration publique peuvent avoir recours à des enquêtes publiques de masse, des enquêtes sur les cadres et des enquêtes sur les employés subalternes comme à des instruments de diagnostic. Alors que les enquêtes publiques de masse rendent compte des attentes du grand public, les enquêtes menées dans l'administration publique fournissent des informations sur la manière dont les changements sont perçus par les cadres et par les employés de l'administration, et sur la mesure dans laquelle ils sont prêts à accepter les réformes de cette administration. Ceci permet aux responsables politiques, mais également aux cadres de l'administration de définir leurs priorités stratégiques et d'élaborer des approches aux réformes, parmi lesquels des dispositifs de mise en œuvre.

Les enquêtes sur les cadres et sur les employés de l'administration publique peuvent également rendre des services au cours du processus de réformes pour obtenir des informations en retour sur le fait que ou la mesure dans laquelle les objectifs de la réforme ont été acceptés et mis en œuvre par ceux qu'elles concernent. Cette fonction de contrôle, jouée par les enquêtes permet un processus d'apprentissage qui est à la base même des projets d'amélioration et des amendements qui peuvent être apportés aux objectifs originels des réformes. En même temps, les enquêtes ont un rôle important en garantissant la participation des intéressés au cours des réformes. Elles font appel aux connaissances, aux expériences et aux capacités des personnels de l'administration et elles renforcent l'engagement des employés dans le processus de réforme à la seule condition que cette enquête ne soit pas perçue comme un audit, mais comme une occasion d'apprendre.

Au terme du processus de réforme, de nouvelles enquêtes externes ou internes peuvent être effectuées pour servir d'outil d'évaluation. Elles évalueront alors le résultat du processus de réforme, tel qu'il est perçu à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration publique. Les évaluations qui sont fondées sur les données subjectives fournies par les enquêtes de même que sur les résultats tangibles des réformes, tels que l'accroissement de l'efficacité, permettent de dresser un bilan solide de l'impact global des réformes. Les enquêtes menées au terme des réformes peuvent également être effectuées dans une perspective à moyen et à long terme, puisqu'une enquête de suivi peut aider à vérifier la solidité des réformes de l'administration. Les objectifs de la réforme peuvent entrer en conflit avec les autres exigences auxquelles doit se soumettre l'administration. En particulier, des réformes rendues coûteuses par leur composante en

ressources humaines, qui n'auront de résultat tangible qu'à long terme, sont souvent condamnées par le besoin d'effectuer des économies budgétaires à court terme.

La reconstruction de l'administration publique en Allemagne de l'est a démontré qu'une bonne culture administrative était une condition préalable essentielle au fonctionnement d'un système administratif (Reichard et Röber 1993). Alors que des structures institutionnelles et des procédures peuvent être modifiées relativement vite, des modes de penser, des attitudes et des perceptions ne peuvent changer que dans le long terme. A titre d'exemple, les fonctionnaires d'Allemagne orientale tendent à comprendre leur rôle administratif d'une manière semblable à celui du "bureaucrate classique" alors que les bureaucrates d'Allemagne de l'ouest sont plus proches du "bureaucrate politique" (Röber et Schröter 1991). Compte tenu de la différence existant entre les structures et les procédures administratives formelles héritées des systèmes culturels des pays d'Europe centrale et orientale, les enquêtes constituent des instruments utiles pour l'obtention d'informations sur la culture politique et administrative des fonctionnaires de ces pays. L'ajustement des structures et des procédures administratives en fonction de la culture administrative est une étape majeure en direction du développement administratif souhaité dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Dans la mesure où la réforme est un processus, et non un événement, le facteur temps est beaucoup plus important qu'on ne le reconnaît en général. Comme le démontrent les difficultés de mise en œuvre de beaucoup de réformes réalisées du haut de la pyramide vers le bas, le temps est un paramètre souvent ignoré par les responsables politiques et ceux de l'administration. Les enquêtes peuvent être un instrument utile pour supprimer le hiatus entre les réformes décidées par ceux qui exercent l'autorité et leur mise en œuvre au niveau le plus modeste, dans la mesure où elles permettent de se faire une idée du temps nécessaire pour leur mise en œuvre. Les enquêtes fournissent également des informations à ceux qui sont au sommet de la hiérarchie sur les obstacles à lever et sur les compétences dont il faut disposer au bas de la même hiérarchie pour donner aux réformes leur pleine chance de succès.

L'enquête d'opinion publique est un outil indispensable pour mettre en route dans les pays d'Europe centrale et orientale un processus de réforme de l'administration publique qui soit démocratique et participatif. Au demeurant, elle n'est susceptible d'améliorer le capital d'informations servant au processus de décision qu'à la condition de produire des données représentatives, fiables et utiles. Pour contribuer à la gestion du changement dans l'administration, une enquête ne doit pas être utilisée comme un instrument de contrôle, mais comme une occasion d'apprendre. Ceci présuppose une culture invitant les responsables politiques et ceux de l'administration publique à apprendre sans se créer d'oeillères.

En fin de comptes, le recours aux enquêtes d'opinion dans le contexte des réformes de l'administration publique demeure à double tranchant. S'il est vrai que les enquêtes d'opinion sont surtout utiles dans le contexte de réformes administratives lorsqu'elles sont utilisées comme une source d'information facilitant une planification et un processus de prise de décisions rationnels, elles sont souvent utilisées comme des instruments de contrôle (au sens négatif) et comme moyen de manipulation. Si les réformes de l'administration publique entreprises dans les pays de l'OCDE et dans les pays d'Europe centrale et orientale ont pour résultat que les enquêtes d'opinion soient utilisées 'dans une volonté d'apprendre', au service du processus de réforme administrative, cela serait déjà pour elles un résultat positif.

Références

- Aberbach, Joel, Hans-Ulrich Derlien, Renate Mayntz et Bert Rockman (1990), “American and German Federal Executives — Technocratic and Political Attitudes”, *International Social Science Journal*, 123, pp. 3-18.
- Altmann, Andreas, Manfred Gantner, Heinz-Jürgen Niedenzu et Max Preglau (1991), *Sozio- und Regionalökonomische Aspekte der Universitätskliniken Innsbruck*. Ergebnisse einer Meinungsumfrage unter Besuchern, Patienten, Beschäftigten und der Tiroler Bevölkerung, Université de Innsbruck, Innsbruck, Allemagne.
- Arntzen, H. L. (1995), “Het stadsmarktonderzoek: een brug tussen bedrijfmatig werken en bestuurlijke vernieuwing?”, *Openbaar bestuur*, No. 6, pp.26-30.
- Association des collectivités locales finlandaises (1995), *Total Quality Management in Municipal Service Provision*, Helsinki, Finlande.
- Brook, Lindsay, John Hall et Ian Preston (1996), “Public Spending and Taxation”, dans Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook et Katarina Thomson, (éditeurs), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, Royaume-Uni, pp. 185-202.
- CIRES (1996), *La Realidad Social en España*, Gestingraf, Madrid, Espagne.
- Cusack, Thomas R. et Bernhard Wessels (1996a), *Problemreich und Konfliktgeladen: Lokale Demokratie in Deutschland fünf Jahre nach der Wiedervereinigung*, F III 96-203, Rapport de recherches du Wissenschaftszentrum, Berlin, Allemagne.
- Cusack, Thomas R. et Bernhard Wessels (1996b), “Lokale Demokratie”, *WZB-Mitteilungen* 73 (Septembre), pp. 39-43.
- Czaja, Ron et Johnny Blair (1995), *Designing Surveys: A Guide to Decisions and Procedure*, Sage, Londres.
- Dente, Bruno (1995), “I caratteri generali del processo di riforma”, dans Dente, Bruno et al. (éditeurs), *Riformare la Pubblica Amministrazione, Italia, Gran Bretagna, Spagna, Stati Uniti*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 3-28.
- Diez-Nicolas, Juan (1997), *Commemoration of the 20th Anniversary of the First Democratic Elections*. Rapport de l'enquête nationale de l'ASEP (Análisis Sociológicos, Económicos y Políticos).
- Edwards, Jack E., Marie D. Thomas, Paul Rosenfeld et Stéphanie Booth-Kewley (1997), *How to Conduct Organizational Surveys. A Step-by-Step Guide*, Sage, Londres.

Fornell, Claes (1997), "A National Customer Satisfaction Barometer: The Swedish Experience", dans Holloway, Jacky, Jenny Lewis, et Geoff Mallory (éditeurs), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, Londres, Royaume-Uni, pp. 192-216.

Ginsberg, Benjamin (1986), *The Captive Public. How Mass Opinion Promotes State Power*, Basic Books, New York, États-Unis.

Hardwick, Walter, Raymon Torchinsky et Arthur Fallick (1991), "Shaping a Livable Vancouver Region: Public Opinion Surveys", dans *B.C: Geographical Series*, No. 48, University of British Columbia, Vancouver, Canada.

Jabes, Jak et D. Zussman (1988), "Motivation, Rewards and Satisfaction in the Canadian Federal Public Service", dans *Canadian Public Administration* Vol. 31, No. 2, pp. 204-225.

Jowell, Roger, John Curtice, Alison Park, Lindsay Brook et Katarina Thomson, eds. (1996), *British Social Attitudes — The 13th Report*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

Klages, Helmut, Thomas Gensicke et Oliver Haubner (1994), "Die Mitarbeiterbefragung. Ein kraftvolles Instrument der Verwaltungsmodernisierung", dans *Verwaltung — Organisation — Personalwesen (VOP)*, Vol. 16, No. 5, pp. 322-327.

Klages, Helmut (1997), "Funktionswert von Mitarbeiterbefragungen. Qualitätsmerkmale und Erfolgsfaktoren bei Mitarbeiterbefragungen", dans *Verwaltung — Organisation — Personalwesen (VOP)*, Vol. 19, No. 1, pp. 34-38.

Klotz, Erhard et Siegfried Mauch (1994-1995), "Personalmanagement in Baden-Württemberg. Die Implementierung einer Konzeption in der Landesverwaltung (Teil 1-7)", dans *Verwaltung — Organisation — Personalwesen (VOP)*, pp. 16-17.

Kohr, Heinz-Ulrich (1989), "Public Opinion Surveys on Security Policy and the Armed Forces: Policy Polling or Scientific Research?", dans *Sozialwissenschaftliches Arbeitspapier Nr. 25*, German Armed Forces Institute for Social Research, Munich, Allemagne.

Lipsky, Michael (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York, États-Unis.

Löffler, Elke (1997), "Communicating in a Supranational Organization: The Case of the European Union", dans GARNETT, James L. et Alexander Kouzmin (éds.), *Handbook of Administrative Communication*, Marcel Dekker, New York, États-Unis, pp. 517-538.

Ministero della Sanità (1997), *Rapporto Nazionale di Valutazione sul Programma di Attuazione della Carta dei Servizi nel Servizio Sanitario Nazionale*, Rome, Italie.

Mishler, William et Richard Rose (1995), "Trust, Distrust and Skepticism About Institutions of Civil Society Studies", dans *Public Policy*, No. 252, University of Strathclyde, Glasgow, Royaume-Uni.

Mustonen, Maili (1996), "The ISO 9000 Project: Trial of the Applicability of an ISO 9000 Quality Management System in Five Municipal Service Functions in Finland", dans Hill, Hermann, Helmut

- Klages et Elke Löffler (éds.), *Quality, Innovation and Measurement in the Public Sector*, Frankfurt, Allemagne, pp. 65-76.
- Poister, T. H. et G. T. Henry (1994), "Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective", dans *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, mars-avril, pp. 155-160.
- Reichard, Christoph et Manfred Röber (1993), "Was kommt nach der Einheit? Die öffentliche Verwaltung in der ehemaligen DDR zwischen Reform und Blaupause", dans Glaessner, G. J. (éd.), *Der lange Weg zur Einheit*, Sigma, Berlin, Allemagne, pp. 215-245.
- Röber, Manfred et Eckhard Schröter (1991), "Verwaltungsführungskräfte aus Ost und West — Ein Vergleich ihrer Rollenverständnisse und Westhaltungen", in Ellwein, Thomas et al. (éd.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Nomos, Baden-Baden, Allemagne, pp. 209-226.
- Rose, Richard (1997), "Trust and Distrust in an Hour-Glass Society", dans Jabes, Jak, *Developing Organizations and Changing Attitudes: Public Administration in Central and Eastern Europe*, The Fourth Annual Conference Held in Tirana, Albania, 28-30 mars 1996, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Bratislava, Slovaquie, pp. 19-32.
- Smith, Peter (1997), "Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector", dans Holloway, Jacky, Jenny Lewis et Geoff Mallory (éds.), *Performance Measurement and Evaluation*, Sage, Londres, Royaume-Uni, pp. 192-216.
- Smith, Tom W. (1995), "Public Support for Public Spending", 1973-1994, dans *The Public Perspective* Vol. 6, No. 3, pp. 1-5.
- Sundquist, Salme (1997), "Interim Report On The ISO 9000 Pilot Projects", dans Hill, H., Helmut Klages et Elke Löffler (éds.), *Assessing and Evaluating Public Management Reforms* (Prochainement dans Policy Studies Journal).
- Tellier, P. M. (1992), *Public Service 2000: A Report on Progress*, Minister of Supply and Services, Ottawa, Canada.
- Töpfer, Armin et Uwe Funke (1985), "Mitarbeiterbefragung als Analyseinstrument der Organisationsentwicklung", dans Töpfer, Armin et Ernst Zander (éds.), *Mitarbeiterbefragungen*, Ein Handbuch, Frankfurt, Allemagne, pp. 9-42.
- Trosa, S. (1992), "La modernisation est-elle évaluable?", dans *Politiques et Management Public* Vol. 10, No. 12, pp. 65-84.
- Walz, D. (1996), "Vertrauen in Politische Institutionen im Vereinten Deutschland", dans *Deutschland Archiv* Vol. 29, No. 2, pp. 240-248.
- Zussman, D. et Jak Jabes (1989), *The Vertical Solitude: Managing in the Public Sector*; Institute for Research on Public Policy, Halifax, Nova Scotia, Canada.

LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE *EN HONGRIE*

Julia Szalai

1. Introduction

Ce chapitre présentera la manière dont les enquêtes d'opinion ont contribué à façonner les réformes de l'administration publique dans la Hongrie d'après 1989. On peut espérer qu'en étudiant ces réformes au travers du point d'observation que sont les enquêtes, quelques enseignements pourront être tirés sur les profonds changements qui sont intervenus en matière de gestion publique dans les dernières six à huit années.

Ces changements trouvent leur origine dans l'époque de la fin du socialisme. Grâce à de longs échanges de vues "préparatoires" d'experts et de débats publics sur la suite à donner aux réformes prudentes qui avaient commencé au début des années 80, la société hongroise est entrée dans les années 90 avec des idées assez élaborées et généralement partagées sur la transformation nécessaire de l'administration publique dans son évolution vers un ordre démocratique. Dès lors, les éléments clefs de la nouvelle approche à la gestion publique avaient trouvé leur forme définitive et puisaient leurs sources dans les valeurs politiques que sont l'ouverture, la responsabilité et le service rendu au public.

Au printemps de 1990, ce sont ces principes fondamentaux qui ont fourni les points de repère au Parlement nouvellement élu lorsqu'il a adopté les lois destinées à lancer une restructuration radicale de l'ensemble du système administratif. Dans l'esprit de ces textes de lois, de nouvelles institutions ont été mises sur pied dans un délai de quinze jours et toute une série de nouvelles lois a mis des limites aux "droits" des organismes centraux de gestion publique (ministères, police, bureaux de l'État, etc.) chargés d'agir au titre de l'État. Les structures institutionnelles et juridiques de la nouvelle démocratie ont ainsi été mises en place dans un délai exceptionnellement bref. En revanche, il s'est avéré que la tâche de remplir ce cadre avec un contenu qui ait un sens, était beaucoup plus ardue.

Dans ces conditions, après sept ans d'expérience, il est légitime de poser quelques questions sur les résultats que donnent dans les faits les réformes ainsi entreprises. La première de ces questions porte sur la nature de la transformation : dans quelle mesure les changements structurels de l'administration ont-ils

Julia Szalai est Directeur Adjoint, Institut de Sociologie, Académie des Sciences de Hongrie, Budapest.

servi les deux grands chantiers qui consistaient d'une part à passer d'un système économique à planification centrale vers une économie de marché, et d'autre part à évoluer d'un contrôle exercé sur les politiques par le sommet de la hiérarchie à une représentants des intérêts en jeu, du bas vers le haut ? En deuxième lieu, quels moyens existent-ils pour permettre l'expression des besoins des différents segments du "public". et quel est l'itinéraire que doit parcourir cette expression pour atteindre les organismes chargés de prendre les décisions et de gérer l'administration ? En troisième lieu, les sondages d'opinion jouent-ils un rôle quelconque en donnant du poids aux différents intérêts sociaux, économiques et politiques ? Enfin, qu'arrive-t-il lorsque des intérêts s'affrontent sérieusement au niveau de la gestion publique : quels sont les enceintes qui permettent la résolution des conflits, et comment les différents acteurs détenteurs de l'autorité de l'État accèdent-ils à ces enceintes ? Les enquêtes d'opinion leurs fournissent-ils des arguments dans le contexte de ces arbitrages ?

Le présent chapitre s'efforcera de répondre à ces questions majeures en examinant les étapes clefs des réformes récentes de l'administration publique, selon ce qu'en révèle un ensemble d'enquêtes d'opinion. Après une présentation d'ensemble des principaux éléments qui structurent les réformes, ce rapport s'arrêtera sur l'impact des enquêtes sur l'élaboration des politiques, leur mise en œuvre, leur évaluation et leur observation régulière, dans les domaines les plus importants de la gestion politique.

2. Quelques traits caractéristiques des réformes de l'administration après l'année 1989

L'héritage le plus encombrant de l'ancien régime, dont la nouvelle démocratie hongroise ait eu à se défaire, était la présence universelle et paralysante de l'État central dans toutes les questions décisives, qu'il se soit agi de l'économie, de la vie politique ou de la vie sociale. Dans ces conditions, le premier résultat, et le plus important que l'on ait attendu d'une réforme administration publique digne de ce nom était qu'elle redéfinisse les compétences qui devraient être exercées aux différents niveaux de la gestion publique, dans les nouvelles structures du pouvoir et des responsabilités. Concrètement, les procédures de prise de décisions ont dû être précisées au niveau central, par opposition au niveau des communautés ; le partage des responsabilités, auxquelles sont allouées des ressources financières pour permettre leur mise en œuvre, a dû être établi en même temps qu'étaient mises en place les garanties de visibilité et de responsabilité à l'égard du public.

Aux côtés de la nouvelle réglementation sur les devoirs et les compétences des fonctionnaires dans tous les domaines de l'administration publique, deux ensembles de mesures ont été adoptés de manière à doter le pays d'une structure institutionnelle permettant un mode de gestion publique très différent. En premier lieu, plusieurs nouvelles organisations ont été mises en place pour exercer un contrôle sur les procédures de réglementation, de gestion administrative et financière de différents organismes collaborant au gouvernement ; en deuxième lieu, une série de réglementations a été adoptées pour définir les droits, les avoirs fonciers et financiers des titulaires de décisions décentralisés au regard des services publics, des moyens de protection sociale et de la sécurité du public.

Pour ce qui est du premier ensemble de tâches, le changement le plus important a certainement consisté dans l'augmentation de la responsabilité du Parlement. Avant l'année 1989, le pouvoir du Parlement était pratiquement nul. Son seul rôle était de donner la forme de loi et d'apposer le "cachet de la loi" aux décisions prises hors de son enceinte à l'occasion de négociations "secrètes" au sein du Comité Central du Parti Communiste. Il est clair qu'avec l'apparition des différents partis politiques et dans le contexte de l'engagement sans retour de la Hongrie au respect des élections démocratiques régulières, le rôle dévolu au Parlement a brusquement changé. Il est devenu le lieu où s'établissent les compromis entre des intérêts conflictuels et s'exerce le contrôle sur le gouvernement. Bien que les activités législatives du Parlement

fassent l'objet de critiques insistantes, elles sont prises beaucoup plus au sérieux qu'elles ne l'étaient auparavant.

Indépendamment de l'attention plus soutenue que leur apportent les électeurs, de nouvelles institutions aident à garantir la légalité des actions de l'administration et l'application régulière de la loi dans les règlements d'application aux différents niveaux. Il convient de mentionner ici trois institutions (qui n'avaient pratiquement pas de précédents sous le régime socialiste): la Présidence, la Cour Constitutionnelle et l'Office national de contrôle des comptes de l'État.

Bien que les pouvoirs formels dévolus au Président de la République soient moins importants en Hongrie qu'ils ne le sont dans certains autres pays de la région (par exemple en République tchèque ou en Pologne), le rôle du Président qui consiste à assurer l'équilibre entre le gouvernement et le Parlement, à défendre la légalité et à personnifier l'unité des intérêts de la nation, ne pourront jamais être assez soulignés. Dans plusieurs situations qui ont été à l'origine de conflits politiques graves, c'est le Président qui a assuré le maintien de l'ordre constitutionnel et qui s'est opposé à des initiatives autoritaires (mettant un terme à des interventions brutales de la police à l'occasion de manifestations de masse ou de grèves, arrêtant par un Décret du Président la persécution dont faisaient l'objet les agents de la police secrète de l'ancien régime; ou encore en exerçant un contrôle continu sur les média de masse afin qu'ils donnent des informations équitables aux citoyens malgré le feu des débats entre les partis sur les nouvelles lois sur les média, etc.).

La seconde institution qui bénéficie d'un important soutien populaire est la Cour constitutionnelle. Les juges de cette cour sont élus par le Parlement, et ils ont autorité pour contrôler tous les aspects de la procédure réglementaire. Leurs décisions s'imposent aussi bien au Parlement qu'au gouvernement. Dans la mesure où la nouvelle république ne s'est pas encore dotée de "sa propre" constitution, le principal rôle de la Cour est de fournir des directives au législateur par le truchement de décisions faisant jurisprudence sur des dossiers qui sont l'objet de débats parmi des groupes de citoyens ou dont s'est saisi l'un ou l'autre des organes du système administratif. Les décisions de la Cour sont hautement respectées et sont suivies avec beaucoup d'intérêt. Au cours des six dernières années, plusieurs centaines de proclamations ont aidé à clarifier le contenu réel de droits politiques et de droits de l'homme récemment proclamés, l'autorité et les droits fonciers des administrations locales, les implications juridiques des réformes budgétaires, certains aspects contestés de la loi sur l'avortement, et la nécessité de protéger l'environnement, ou les droits de la femme, etc.

La troisième nouvelle institution a un rôle différent des deux précédentes : l'Office national de contrôle des comptes a reçu pour mission de contrôler l'utilisation des fonds publics et de faire jouer la responsabilité, dans le sens économique le plus précis. Cet organisme reçoit du Parlement l'autorisation de faire enquête sur les activités financières et comptables des ministères, des collectivités locales, de la sécurité sociale, des fondations publiques, de l'Agence de Privatisation de l'État, et des différentes organisations publiques. Les rapports de l'Office national de contrôle des comptes sont présentés au Parlement, qui peut agir en conséquence s'il le juge opportun. Malgré la requête qui en est presque toujours faite, relativement peu de chose est réellement fait pour donner suite aux rapports arides et factuels portant sur les débats publics concernant la responsabilité. Dans ces conditions, le rôle de contrôle de ce nouvel organisme administratif est réduit à des enquêtes relativement formelles qui n'ont pas de conséquences sérieuses, que ce soit au regard des personnes ou des institutions. Son prestige est grand dans les cercles professionnels, mais il est moins estimé du public qui considère, compte tenu de l'absence d'informations sur ses rapports, que les activités de l'Office national de contrôle des comptes constituent autant d'efforts faits inutilement par une poignée d'hommes intègres pour introduire le respect de la loi dans une sphère qui est traditionnellement le royaume de la corruption et de l'abus de pouvoir.

Le deuxième ensemble de changements importants qui ont affecté l'administration ont été justifiés par la volonté de donner plus de poids à la représentation des besoins et des intérêts locaux, mais également de décentraliser les décisions relatives à toute une série de questions dans les domaines du développement économique, de l'emploi, de la prestation de services, et de la protection sociale. Le cadre juridique de la nouvelle répartition des pouvoirs, envisagée entre les niveaux central et local de l'administration publique, a été adopté dans la Loi sur l'autonomie des collectivités locales, datant de l'été 1990. Comme le précise cette loi, toutes les collectivités locales peuvent élire leur nouvel organisme d'administration locale de manière à ce qu'il se substitue aux anciens conseils (qui avaient été mis en place en application des principes de la loyauté politique et de quotas fixés par l'autorité centrale, et qui avaient été soumis à un contrôle hiérarchique étroit de la part du Parti communiste).

Les nouvelles collectivités locales sont devenues propriétaires des terrains et des installations de leur circonscription, qui avaient été précédemment entre les mains de la "Nation-État sans visage". Elles étaient également considérées comme des acteurs économiques indépendants, investis d'une certaine mesure de liberté, mais qui étaient chargées d'un vaste ensemble de tâches réglementaires.

Les deux critères de la liberté des élections et de la réorganisation du système de gestion publique paraissent garantir non seulement l'extension de la participation démocratique, mais suggérer l'importance d'une amélioration de l'efficacité du processus de prise de décisions et de l'allocation des ressources. C'est ainsi que la réorganisation de l'administration locale a remis à l'ordre du jour tous les aspects principaux de la transformation systémique : le pouvoir ancien devait être remplacé par une administration moderne, la subordination devait l'être par la représentation, l'orientation bureaucratique par l'innovation et l'esprit d'entreprise, le dirigisme par le service et la dépendance d'un organisme central par une liberté d'appréciation.

Compte tenu du rôle exceptionnel que jouent les administrations locales dans la mise en place des réformes de l'administration publique, l'ordre de priorité donnée à cette politique de réformes a été suivie de débats passionnés tout au cours des sept années écoulées. C'est également compte tenu du rôle exceptionnel que jouent les collectivités locales dans le façonnement des conditions de vie des populations — et ce point sera développé plus loin — qu'elles sont des clients plus habituels des sondages d'opinions que ne le sont les organes de l'administration centrale. Leur contact journalier et vivant avec l'électorat justifie pleinement l'usage de ces sondages, et le fait que leurs résultats soient utilisés directement dans le processus de prise de décisions.

3. Bref historique et quelques caractéristiques actuelles des enquêtes d'opinion

Au cours des années 1980, l'évaluation régulière de l'opinion publique a été acceptée non seulement par les cercles d'initiés mais également par les autorités du Parti Communiste comme constituant un outil utile (et nécessaire) pour la préparation des décisions. A cette époque, les enquêtes conduites par le Parti servaient à réaliser des essais pour évaluer les réactions des différents groupes sociaux vis-à-vis des actions envisagées, et en général déjà décidées, par le Parti Communiste. En d'autres termes, les sondages d'opinions jouaient le rôle de "baromètres" expéditifs pour les hommes politiques, et leurs résultats étaient utilisés pour justifier soit une plus grande prudence, soit, au contraire, une accélération des réformes. C'est ainsi que les enquêtes commanditées officiellement avaient pour objet des dossiers qui étaient au point névralgique des réformes : il leur était demandé, en premier lieu, de sonder les attitudes des gens au sujet de la poursuite des changements en direction de l'économie de marché. En outre, un bon nombre d'enquêtes étaient conçues pour mesurer l'optimisme ou le pessimisme de gens à l'égard de l'avenir prévisible, recueillir leurs observations sur le fonctionnement d'un ensemble d'institutions

publiques, allant des soins de santé au système éducatif, ou encore sur leurs attentes vis-à-vis des services sociaux, etc.

Comme toutes ces questions avaient une forte connotation politique, il va sans dire que les sondages d'opinion étaient sous le contrôle strict du Parti Communiste. L'organisme qui était pour l'essentiel chargé de les effectuer était le Centre de Recherches sur la Communication de Masse (CRCM), qui était financé de manière plutôt généreuse, directement sur le budget de l'État et qui placé sous l'autorité du Président de la Télévision d'État et de la Société de Radiodiffusion Hongroise. Les résultats de ces enquêtes n'étaient jamais publiés jusqu'à la fin des années 1980. En revanche, quelques unes de leurs conclusions (avec l'appui de quelques données "éparses") pouvaient apparaître sous le nom d'auteurs qui étaient, par ailleurs, employés par le centre.

Malgré toutes les ambiguïtés accumulées par les autorités, les enquêtes sur l'opinion publique étaient généralement tenues pour une source d'informations importantes et pour un outil fiable permettant de mesurer l'approbation des réformes par la population. En témoignage de leur utilité, un groupe toujours plus important d'instituts de recherches en sciences sociales recevait pour mission d'étudier une vaste gamme de dossiers en utilisant des ressources prélevées sur le budget central.

Dans ces conditions, à partir de la moitié des années 1980, les enquêtes sur l'opinion publique ont été réalisées, en sus du CRCM, par pratiquement toutes les principales institutions de recherches en sciences sociales soit de manière indépendante, soit en relation avec d'autres études empiriques, de même que par l'Office central de statistiques. Ces enquêtes étaient toutes financées sur fonds publics, soit sur contrat direct entre l'équipe de recherches et l'un ou l'autre des organes du Parti ou de l'administration publique, soit grâce aux systèmes de subventions en lente évolution pour des recherches au service de la gestion publique. Dans ce dernier cas, le degré de liberté donné pour publier les résultats des recherches était plus grand. Le contrôle strict a été ensuite progressivement levé également dans le cas des enquêtes directement commanditées.

Lorsque, après plus de deux décennies de fermeture, les départements de sociologie ont été réouverts dans toutes les universités principales, au cours des années 70, compte tenu de l'importance de la tradition en matière de recherche empirique en sociologie hongroise, la méthodologie des enquêtes a été aussitôt enseignée comme partie intégrante des programmes de cours. L'expérience professionnelle en matière de sondages d'opinion a été encore développée par les cours enseignés par les principaux chercheurs du CRCM, pour leurs équipes d'enquêteurs permanents et leurs assistants de recherches. Dans le contexte de cette haute qualité de connaissances, il n'est guère surprenant que dès le lendemain de 1989, la demande croissante pour des enquêtes ait pu être facilement satisfaite : ou du moins, il existait pour cela un personnel bien formé.

Il reste que l'effondrement du socialisme a entraîné des changements profonds dans l'organisation des enquêtes. En 1991, le prestigieux CRCM a été fermé en raison de son ancienne affiliation au Parti. Ses principaux chercheurs sont entrés dans des entreprises du secteur privé et peu de temps après, quatre importants centres de recherches ont été créés, comme des rejetons du CRCM. Trois de ces quatre nouvelles organisations — Medián, Sonda Ipsos et Modus — sont des sociétés privées. Le quatrième — le Centre de Recherche sur l'Opinion Publique — dépend de l'Académie des Sciences hongroise et reçoit un financement partiel du Budget de l'État. Il est également partiellement financé par des subventions pour des recherches, obtenues à l'issue d'appels d'offres. Ce dernier rejeton du CRCM est engagé dans des travaux théoriques, mais il effectue également des sondages d'opinion sur des échantillons relativement réduits.

Aux côtés des quatre successeurs du CRCM, plusieurs institutions de recherches ont fait leur apparition sur le marché des enquêtes d'opinions. Il est vrai que la plupart d'entre elles n'effectuent de sondages qu'en plus de leurs activités de base (études de média, services de clientèle, études de marché, études environnementales ou travaux de sociologie "ordinaires"). Dans la plupart des cas, ces enquêtes sont des études thématiques isolées qui n'ont pas de suivi, et elles sont en relation avec le thème principal du projet (ce dernier peut aller des dossiers environnementaux locaux à des sujets sur la stratification sociale, l'évolution du marché du travail, les affaires privées, les habitudes dans le domaine de l'entreprise, l'évolution des économies et styles de vie des ménages, ou encore aux choix en matière de systèmes scolaires, aux typologies de la mobilité professionnelle, à la satisfaction professionnelle, etc., mais il peut consister en un sujet "classique" d'étude de marché tel que l'étude de la satisfaction des clients, ou l'évaluation de certains types d'entreprises). Les sondages répétés régulièrement sont beaucoup moins fréquents et même lorsque qu'ils existent, c'est uniquement sur une base thématique étroite. Néanmoins, les deux principaux centres de sondages d'opinion du secteur privé — Medián et Sonda Ipsos — font ces genres de travaux pour suivre l'évolution des changements de comportement des électeurs et des attitudes politiques générales.

Récemment, une série d'études nouvelles et importantes a été réalisée par TARKI (dont la recherche porte essentiellement sur les changements des conditions de vie, les questions d'environnement, les mouvements migratoires et les modifications dans la composition du marché du travail) sur les opinions touchant différents aspects des réformes budgétaires, et par le Département de Sciences politiques de l'Université d'Europe centrale (qui est spécialisée surtout en recherches internationales comparées parmi les pays post-communistes d'Europe centrale) sur certaines caractéristiques de l'évolution de la culture politique de la société hongroise contemporaine.

Bien qu'il soit difficile d'effectuer des estimations chiffrées, la composition par sujet des enquêtes d'opinion a beaucoup évolué au cours de ces dernières années. Par rapport à l'intérêt donné autrefois à la réforme économique, la nouveauté la plus remarquable est à coup sûr le nombre important des sondages portant actuellement sur les tendances des comportements de électeurs, les orientations politiques, et en particulier, les attitudes envers les différents partis. La volonté de participer aux élections, la popularité des partis parlementaires et des principaux hommes politiques, le soutien de la population aux programmes des acteurs politiques qui s'affrontent figurent parmi les sujets de ces enquêtes. Certaines d'entre elles ont été régulièrement répétées, et elles l'ont été simultanément par les deux agences les plus respectées, que sont Medián et Sonda Ipsos.

Ces sondages réguliers sont financés par la presse (les principaux journaux disposent de "leurs propres" centres). Par ailleurs, les partis commanditent également des enquêtes régulières — bien que leurs résultats soient rarement publiés et qu'ils soient conservés pour les "orientations" internes.

Un autre sujet récurrent des sondages (qui n'avait jamais été étudié avant 1989) est l'évaluation de la gestion publique : encore une fois, ce sont surtout un nombre restreint de journaux qui lancent des enquêtes de ce type. A côté de cela, la scène est dominée par les importants besoins des administrations locales. Elles viennent aux entreprises de sondages avec des demandes d'informations en retour soit sur l'acceptation de certains programmes locaux, soit sur l'évaluation générale des travaux des organes électifs et des services de la municipalité. Un dernier groupe de sondages d'opinion consiste dans l'évaluation des attentes économiques de la population et dans celle de leurs opinions sur le progrès de certains éléments des réformes économiques en cours (ici encore, ce sont les média de masse qui manifestent le plus grand intérêt pour ces enquêtes, encore que certaines d'entre elles soient financées sur des subventions de recherche.)

Il convient de mentionner, encore, les syndicats comme commanditaires de sondages d'opinion. de temps à autres, ils demandent des recherches sur des sujets "classiques" du syndicalisme, tels que des sujets touchant la prospérité, les opinions sur le chômage et la pauvreté, les attentes des gens en matière de travail ou encore leurs réactions devant les changements attendus dans l'administration et la prestation de certains services.

Une caractéristique remarquable de la répartition des sujets choisis par les enquêtes est celle de la très faible représentation des études sur les "opinions des élites". D'après les informations unanimes fournies par les principales organisations de sondages, les études portant sur les conceptions, les idées de réforme, les attentes et les opinions de ceux qui occupent des positions clef de décision et de gestion, ne sont demandées qu'au niveau local de l'administration publique ou dans différentes organisations des services publics (en particulier pour les soins de santé). A la différence de l'univers de la gestion publique, ce type d'enquête sont, au contraire, habituelles dans le monde des affaires. Lorsqu'elles souhaitent remodeler leur politique commerciale à plus long terme et leur politique de recrutement, les plus grande entreprises et les banques demandent aux centres de lancer des enquêtes pour connaître les idées des cadres supérieurs et de ceux qui détiennent les postes supérieurs de l'administration, sur la position de leur entreprise sur le marché, les futures perspectives de développement, les domaines où les investissements sont nécessaires, les attentes de carrière, le climat relatif à l'organisation et les domaines de moindre efficacité pour la production ou la commercialisation, etc. Il est clair qu'aucune de ces enquêtes qui ont pour base l'entreprise ne sont accessibles au public et que, dans ces conditions, les réflexions des élites peuvent rarement être comparées avec celles des citoyens sur les mêmes questions.

Pour résumer ce qui vient d'être dit, on relèvera l'acceptation progressive des sondages comme source d'informations, que ce soit pour avoir une "avant-goût" des réactions prévisibles de la population aux réformes prévues, ou encore pour évaluer les résultats des changements institutionnels récemment effectués. En général, les organismes qui prennent des décisions pour l'ensemble du corps social ont moins recours aux résultats des enquêtes que ne le font les administrations locales. Il semble que plus les responsables de la conception des changements sont proches de ceux qui sont leurs "sujets", plus ils utilisent les richesses des résultats empiriques des enquêtes sur la population (dont les sondages) pour déterminer les étapes concrètes, le priorités et le calendrier des réformes.

Au cours des sections qui suivent, certains des principaux domaines des réformes de l'administration seront évoqués et la réflexion portera sur les principaux résultats des enquêtes d'opinion portant sur les attitudes des gens à leur sujet. La structure de l'exposé reflétera différents domaines d'administration et d'activités et, à cette occasion, un sommaire sera proposé sur l'utilisation, dans ce contexte, des résultats des enquêtes pour la préparation ou du contrôle des réformes. Dans chaque section, un cas retenu comme exemplaire sera présenté en détail.

4. Le contrôle des performances et de l'acceptation des institutions, du gouvernement et de l'administration publique

La démocratie est de retour en Hongrie depuis trop peu de temps pour que l'on puisse affirmer avec certitude qu'elle est acceptée de manière inconditionnelle par l'ensemble des citoyens et des agents de la vie politique. Il est par conséquent essentiel de pouvoir répondre à certaines questions : Dans quelle mesure la population soutient-elle les institutions mises en place pour garantir la démocratie ? Dans quelle mesure le fonctionnement de ces nouvelles institutions donne-t-il satisfaction à la population ? Les populations ont-elles à présent confiance en ces institutions, ou la mesure de leur méfiance a-t-elle augmenté avec le temps ? En soulevant ces questions d'ensemble, on touche à l'évolution du climat politique dans son ensemble — Et c'est une question dont l'importance et l'intérêt justifient un large écho

auprès du public. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la presse nationale et étrangère, les différents organismes de diffusion de télévision et de radio et un ensemble de fondations indépendantes veuillent régulièrement financer des enquêtes récurrentes à intervalles réguliers pour obtenir des réponses aussi précises que possibles. Il est cependant intéressant de relever qu'à cette date, le gouvernement central n'a jamais fait exécuter des enquêtes de ce type.

Bien que l'évaluation du travail du gouvernement central soit un sujet récurrent dans ce type de sondage, le succès ou l'échec des institutions de l'État n'est apparemment pas jugé sur l'évaluation qu'en fait le public — ceux qui exercent le pouvoir mesurent l'efficacité en termes différents. Comme l'ont montré de manière convaincante différentes enquêtes réalisées aussitôt après les premières élections libres, il existe un certain hiatus entre les attentes du public et celles des responsables de l'État pour ce qui est de la performance. Alors que les populations tiennent en grande estime les institutions qui leur paraissent respecter leurs propres règles et sont ouvertes au contrôle et aux critiques du public, l'évaluation que l'administration fait d'elle-même semble surtout faire leur place aux vertus bureaucratiques, à la loyauté et à la force de son soutien politique (Bruszt et Simon 1991 ; Rabár 1991).

Les rapports sommaires que publient annuellement les principaux organismes d'enquêtes d'opinion donnent des explications plus précises à la nature de cette dissociation. Si on leur pose directement la question : "quelle est l'importance que vous donnez à la politique ?" la grande majorité répondrait : "Cela m'est égal". Les gens considèrent en général la politique comme "sale", "dégoûtante", "pleine de haine et de disputes", un univers dans lequel "les acteurs ne font que servir leur propre intérêt", etc. (Medián 1992, 1994 ; Simon 1992). Et malgré leur opinion négative sur la politique en général, les Hongrois sont exceptionnellement bien informés, que ce soit sur les institutions ou sur les principaux acteurs de la vie politique actuelle. En outre, ils accorderaient une confiance assez importante à ces institutions, même s'ils estiment que leur fonctionnement actuel soulève des problèmes (voir l'encart 1).

Cette relation difficile avec la politique se retrouve également dans le comportement électoral de la population : alors que les pronostics avaient annoncé un net recul dans la participation aux deuxièmes élections de 1994 (Annuaire politique de 1993), dans la réalité, les taux ont dépassé ceux des premières de 1990. En même temps, les événements politiques (réunions organisées par les partis, radiodiffusion des sessions du Parlement, manifestations de masse, etc.) sont habituellement suivies d'un mouvement de désintérêt, et les partis n'accusent pas une augmentation substantielle de leurs adhésions (Biro 1994). L'un dans l'autre, les gens considèrent la politique comme le domaine du professionnalisme : ils refusent les personnages bruyants et auto-propulsés, et ils préfèrent ceux qui ont fait leurs preuves en réalisant un bon travail (Bokor 1994).

Une autre caractéristique de la pensée politique de la population consiste dans sa méfiance à l'égard des partis, en tant que représentants de différentes idéologies, intérêts et combats politiques. Alors que le soutien accordé au concept abstrait de démocratie à partis multiples est massif, les manifestations concrètes n'en sont pas bienvenues. Les gens ne voient pas toujours de différences claires entre les différents programmes des partis, bien qu'ils soient en mesure de classer correctement les partis de part et d'autre de la division libéraux et conservateurs ou partis au pouvoir et partis d'opposition (Hann 1996). Les enquêtes simultanées des principales agences de sondages confirment toutes que la société hongroise accorde plus facilement sa confiance aux institutions qui sont au service de l'ordre démocratique tout en demeurant neutres dans leur affiliation partisane. Il est en général considéré que ce sont surtout la Présidence, la Cour constitutionnelle, l'armée et la police qui remplissent ces conditions (Marián 1996 ; Hann 1996 ; Szabó 1997).

ENCART 1 : LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION DE L'ÉTAT DANS LE CONTEXTE DE CONDITIONS SOCIO ÉCONOMIQUES DIFFICILES

Dès l'entrée en fonctions du nouveau gouvernement, en août 1994, Sonda Ipsos a lancé une enquête mensuelle régulière pour suivre l'évolution de l'opinion de la population sur les performances de différents secteurs de l'administration nationale, et en particulier sur celle des différents ministères. Les enquêtes sont réalisées sur la base d'une rotation avec un échantillon stratifié régional de 1 000 habitants, représentant une population adulte (âgée de 17 ans et plus) originaire du pays. Cette recherche continue est commanditée par l'un des journaux les plus populaires (*Népszava*), qui se charge également de publier les principaux résultats mensuels. Des comparaisons à long terme sur les résultats mensuels ont été analysées et publiées sous la forme de trois rapports successifs dans les annuaires politiques de 1995, de 1996, et de 1997 (Karajannisz 1995 ; Karajannisz 1996 ; Szabó 1997).

L'évaluation détaillée de la performance des différents ministères concorde avec ce qui a été dit plus haut. Les trois Ministères qui ont reçu les notes les plus élevées dans les enquêtes mensuelles sur une période de deux années et demi, entre le mois d'août 1994 et le mois de mars 1997, sont le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Défense et le Ministère de l'Intérieur (qui a la tutelle de la police). En revanche, Le Ministère de l'Agriculture, le Ministère du Travail et le Ministère de la Protection sociale sont constamment au bas de l'échelle. Même le Ministère des Finances, qui est le bras armé d'un monétarisme sans complaisance, obtient une meilleure note que l'administration responsable des questions de politique sociale et des soins de santé. Il est par conséquent possible d'affirmer que la société hongroise a accepté que, dans les conditions actuelles de l'économie, il est impossible de dépenser avec générosité. En contrepartie de l'austérité, les gens exigent, cependant, une haute compétence professionnelle et des pas pris nettement en direction de l'amélioration des conditions générales.

Indépendamment de ces tendances à long terme, les notes données mensuellement font apparaître quelques flottements : les gens semblent réagir immédiatement à des mesures correspondant à de nouvelles politiques. C'est ainsi que l'annonce de nouvelles dispositions pour financer l'éducation supérieure (Ministère de la Culture et de l'Éducation publique) ou l'adoption de nouvelles mesures de soutien pour l'économie local sont "récompensées" par une amélioration sensible de la "note" moyenne du ministère concerné. Inversement, le resserrement de l'assistance financière accordée pour la production agricole à petite échelle (Ministère de l'Agriculture) est "sanctionné" par une chute des points. Il est certain que les politiques ne peuvent pas être modelées sur l'approbation du public. En revanche, ces enquêtes font apparaître que même des mesures "déplaisantes" sont acceptées lorsqu'en contrepartie on constate un apparent professionnalisme et de bonnes performances de l'administration. Dans ces conditions, les ministères qui sont en permanence au bas de l'échelle ne devraient peut-être pas attribuer leur impopularité aux mesures qu'ils ont été contraints de prendre, mais ils pourraient prendre appui sur les données des enquêtes pour entreprendre une reprise en mains de l'efficacité de leur organisation.

Sources : Karajannisz, M. (1995), "Kormány a mérlegen" ("Government on scales"), dans Kurtán et al. (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1995* (Annuaire Politique, 1995), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 558-57.

Karajannisz, M. (1996), "Kormány a mérlegen 1995-ben" ("Government on Scales in 1995"), dans Kurtán, S. et al. (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1996* (Annuaire Politique, 1996), DKMKA, Budapest, Hongrie pp. 687-697.

Szabó, Cs. (1997), "Átalakulófélben" ("A mi-chemin de la transformation"), dans Kurtán, S. et al. (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1997* (Annuaire Politique, 1997), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 632-642.

S'il est vrai que des questions détaillées ont rarement été posées au sujet de l'évaluation du travail des collectivités locales, dans les sondages d'opinion mentionnés ci-dessus qui concernent dans son ensemble l'état de la modernisation de l'administration publique, une "notation" des municipalités parmi les institutions mises à la disposition des citoyens est encore demandée à la fois par Medián et par Sonda Ipsos. Il peut être satisfaisant pour tous de noter que les administrations locales sont parmi les institutions qui bénéficient d'une confiance élevée. Dans les deux ensembles d'enquêtes, leurs notes moyennes (sur une échelle allant de 0 à 100) a été entre 50 et 57 au cours de ces dernières années, et à la différence du Parlement, du gouvernement, des ministères, des syndicats et des partis, leur bon degré d'appréciation n'a pas beaucoup changé d'une année sur l'autre. La situation relativement favorable qui est celle de l'administration qui œuvre au niveau de la communauté provient du fait que les gens — surtout dans les villages — sentent réellement le changement qui s'est produit. Alors que les institutions centrales sont encore visiblement encore trop éloignées de la population et étrangères à elle, cette population trouve nettement plus d'occasions d'influencer les décisions des municipalités.

5. Priorités dans le choix des politiques : Les opinions sur les réformes au niveau local

Ce qui précède a déjà souligné le fait que la réorganisation de l'administration locale a suivi la réforme de l'administration centrale effectuée au cours des années 90. Les deux élections locales de 1990 et de 1994 ont été caractérisées par le grand intérêt qu'ils ont suscité parmi la population. Ceci peut clairement être perçu dans les taux de participation relativement élevés dans les deux cas (les ratios respectifs étaient de plus de 50 pour cent en 1990 et de 44 pour cent pour les élections de 1994, avec des variations importantes suivant le type d'habitat, jouant en faveur des villages). Les questions qui se rapportaient à l'administration locale étaient suivies avec le plus grand intérêt depuis le début. La population attendaient beaucoup des nouvelles institutions d'administration locale. Leur conviction était que les municipalités nouvellement élues devaient en premier lieu personnifier les droits de la communauté. Elles devaient en outre garantir l'autonomie de décision pour toutes les questions internes, faciliter un développement économique rapide et assurer des normes exigeantes pour une vaste gamme de services d'intérêt quotidien pour la population.

Comme nous le mentionnions précédemment, la décentralisation du pouvoir et de l'autorité partant du sommet pour atteindre la base a été accompagnée d'un vaste programme de redistribution des biens fonciers dans l'espoir de créer une base stable pour des activités économiques autonomes. Dans l'esprit nettement libéral de la nouvelle économie politique, des efforts considérables ont été déployés pour réduire le coût financier occasionné par l'État en déléguant au niveau local un certain nombre de tâches précédemment effectuées par l'administration centrale. Dans ces conditions, des administrations locales ont été désignées pour administrer tous les programmes de protection sociale mais également la grande masse des services publics obligatoirement fournis et des services sociaux. Pour s'acquitter de leurs nouvelles tâches, elles étaient rendues propriétaires des infrastructures municipales correspondant à leurs différentes fonctions réglementaires. On espérait également que la réduction du rôle réglementaire de l'État central ferait paraître de nouveaux avantages économiques : la simple présence et le coût de la bureaucratie et des activités de l'administration devaient baisser, et les ressources ainsi libérées pouvaient être utilisées pour d'autres fins. Dans cette optique d'inspiration libérale, l'exigence macro-économique d'une augmentation de l'efficacité paraissait être parfaitement en harmonie avec l'exigence micro-économique d'un abandon des dictats et des contrôles tombés d'en haut. Dans ces conditions, la décentralisation paraissait devoir avoir un impact qui dépassait de loin les implications techniques de la gestion et de l'administration. Elle était perçue comme une voie sans détour vers la démocratie et la prospérité économique.

La mise en pratique de ces réformes ambitieuses a été suivie dès le départ par un ensemble d'enquêtes. Parmi les sujets sur lesquels il a paru nécessaire de regarder de près, il convient de citer la réforme des finances locales (Péteri 1993), les différentes approches à la prestation des services (Horváth 1993), la mise en ordre de priorités des tâches économiques et des étapes du développement technique (Ferencz et Kiss 1996), l'évolution des exigences professionnelles pour la création d'emplois (Vajda 1996), la politique de protection sociale (Szalai 1995 ; Horváth 1995), la politique de l'éducation et de la santé (Kákai 1996), etc. Outre le fait qu'elles réunissaient des faits concrets au sujet de la budgétisation et du recrutement des personnels, la plupart des enquêtes cherchaient également des renseignements sur les opinions des différents organismes de l'administration locale. Les enquêtes étaient soit financées sur des subventions de recherches, soit prises en charge directement par les administrations locales. Des sondages d'opinion simultanées n'ont pas été effectués, et des enquêtes du même type n'ont pas été renouvelées.

Les enquêtes sur l'acceptation des politiques municipales à court ou à plus long terme posent en général également des questions sur leurs performances. Un résultat fréquent de ces recherches est l'appréciation relativement favorable qu'obtient le travail des conseillers élus et celui des différents comités locaux (Horváth et Péteri 1993). Les gens reconnaissent le professionnalisme et ils donnent leur approbation même à des mesures d'économie s'ils "font mouche" en faisant des pas justifiés et clairs vers un progrès économique. Il est important de relever que les politiques partisans sont en général refusées au niveau local. Les communautés souhaitent que "leurs" organismes élus laissent de côté les sujets de litiges idéologiques et politiques et qu'ils élaborent un compromis, d'une manière ou d'une autre, sur les dossiers locaux communs. Conformément à cette approche, le nombre des conseillers municipaux affiliés à un parti est relativement bas, et on se trouve devant beaucoup de coalitions "étranges" aux collèges locaux, qui seraient inimaginables dans toute autre instance plus élevée dans la hiérarchie des responsabilités de prise de décisions (Tóth 1995 ; Bocz 1996).

Dans ce contexte généralement favorable, les "gens de l'extérieur" et les personnes qui composent les différents organismes d'administration locale sont d'accord pour refuser toute augmentation des impôts locaux (les trois derniers gouvernements centraux ont essayé de réduire le soutien budgétaire et de convaincre les collectivités locales d'accroître leurs efforts et d'augmenter leur niveau de financement propre), et ils noteraient les différentes fonctions d'administration locale de manière assez semblable. Lorsqu'ils sont interrogés sur les tâches concurrentes de représentation politique, la mise en œuvre des droits des communautés, la gestion des tâches d'administration décentralisée, ou encore sur la fourniture et la distribution d'infrastructures publiques, les citoyens donnent clairement la priorité à ce dernier ensemble de tâches (voir l'encart 2). La très grande majorité voit dans les collectivités locales des organismes responsables qui répondent aux besoins de leur communauté en matière de protection sociale, et assurent la prestation d'un certain nombre de services publics et de services sociaux. En même temps, ils donneraient à ces organismes moins de travaux de nature bureaucratique et ils s'opposeraient à ce que ces organismes se préoccupent trop de gestion économique et de finances.

Dans l'ensemble, il apparaît que l'administration locale bénéficie d'un soutien beaucoup plus général de la part du public que ce n'est le cas pour l'administration centrale. Les programmes élaborés localement reflètent beaucoup mieux les priorités et les besoins de la communauté (voir l'encart 2), et ils bénéficient par conséquent d'un soutien beaucoup plus grand de la part des élites et de l'électorat. Compte tenu de ce climat généralement favorable, des enquêtes régulières sur le terrain pourraient fournir des informations utiles pour la prise de décisions relatives aux programmes centraux de création d'emplois, d'investissements pour les infrastructures et pour des programmes ciblés d'ensemble destinés à réduire les inégalités locales qui sont encore criantes.

ENCART 2 : LES PRIORITÉS DANS LE DOMAINE DES POLITIQUES LOCALES TELLES QUE LES PERÇOIVENT LES RESPONSABLES POLITIQUES ET LE PUBLIC

En 1991, la Fondation pour la Démocratie locale et les Innovations (Budapest), a effectué une enquête sur différents aspects politiques, administratifs et économiques de la gestion locale. L'enquête a été réalisée sur un échantillon représentatif stratifié à l'échelle du pays comportant 208 collectivités locales (l'échantillon a été établi en tenant compte des régions, de la dimension des implantations d'habitats, de la distinction entre collectivités rurales et urbaines et d'un ensemble de caractéristiques socio-économiques). Un questionnaire pratiquement identique a été remis, dans chaque collectivité locale, au maire, au responsable de l'administration locale (le secrétaire général de la mairie) et à tous les conseillers municipaux. En outre une enquête sur la population, menée avec un échantillon représentatif de 1 000 habitants, a été réalisée avec un questionnaire comportant une grande part de questions semblables, et quelques questions complémentaires, sur les conditions de vie et les orientations politiques générales. (La recherche avait été financée par le Conseil norvégien des recherches pour les sciences sociales appliquées.)

L'enquête avait axé ses travaux sur les valeurs politiques, organisationnelles et humaines qui sont en jeu lorsque sont mises sur pied les différents organismes municipaux, mais qui orientent également les procédures de prise de décisions. En outre, la recherche avait inclus dans ses champs d'investigations, les priorités qui étaient appliquées pour la préparation du budget annuel, les politiques et les mécanismes de la gestion économique locale, les opinions sur la responsabilité de l'État central en matière d'assistance aux autorités locales et les choix relatifs au développement économique à plus long terme.

L'étude a fait apparaître une conformité surprenante entre les opinions de l'élite locale et celles de la population. A la question portant sur les qualités principales que devait avoir un "bon" conseiller municipal, le consensus a été largement fait sur *l'honnêteté*, sur *la capacité à trouver des compromis*, et sur *une connaissance suffisante des circonstances locales*. Un accord comparable entre les "gens de l'intérieur" et les "gens de l'extérieur" a placé les valeurs de l'engagement idéologique (y compris les convictions religieuses) et l'affiliation à un parti en dernière place parmi les treize paramètres pris en compte.

En outre, les quatre groupes de personnes interrogées partageaient les mêmes vues sur les principales tâches qui devaient être confiées aux collectivités locales. La liste sur laquelle devaient être effectués les choix comportait 27 éléments que les personnes interrogées devaient coter sur une échelle allant de 1 (sans importance) à 5 (une des tâches les plus importantes). Compte tenu de différences minimales dans les moyennes octroyées, les choix exprimés par les trois groupes "de l'intérieur" étaient identiques : les éléments figurant en tête de la liste étaient la création d'emplois, la sécurité du public et le développement des services téléphoniques locaux. En revanche, l'accroissement des possibilités de stationnement, l'amélioration de l'éducation au niveau du secondaire, et les investissements dans les garderies d'enfants étaient placés au plus bas de l'échelle. Le rang donné à ces éléments n'était pas réellement différent dans l'enquête sur la population, si ce n'est du fait que à côté des cotes élevées données à la sécurité publique et à la création d'emplois, les gens demandaient que beaucoup plus d'efforts soient faits dans le domaine des services pour les personnes âgées.

Les éléments "refusés" étaient cependant très différents selon que les réponses vissent de l'intérieur ou de l'extérieur de l'administration. Dans l'enquête sur la population, les personnes interrogées donnaient moins d'importance à l'amélioration des transports publics, à l'accroissement des espaces de stationnement et à la protection des droits des groupes ethniques et des minorités. L'importance modeste donnée à ce dernier élément reflète en partie le préjugé assez général à l'égard des gitans *Roma* (qui sont la seule minorité ethnique un peu importante par son nombre dans la Hongrie

contemporaine) et en partie l'absence d'intervention publique de la part des représentants de l'État au sujet des droits de l'homme nouvellement redéfinis. En revanche, il semble que les personnalités qui exercent le pouvoir et sont aux postes de décisions soient plus sensibles à la nature de ces droits, bien qu'ils soient enclins à mieux coter les tâches classiques de la fourniture de services et la gestion de l'économie locale.

L'enquête a révélé la bonne qualité professionnelle de la prise des décisions au niveau local. Elle a également fait apparaître la généralisation des compétences en matière d'organisation et d'administration que les élites locales avaient progressivement acquises à différentes positions de l'administration au cours des années 80 : elles tirent à présent les dividendes de ces investissements en assumant la charge de prendre des décisions responsables. Dans ces conditions, un certain nombre de municipalités ont été en mesure de produire des programmes assez raffinés pour leur développement à moyen et à plus long terme en un délai étonnamment court après les élections.

Source : Horváth, M.T. et G. Péteri (1993), "Új változatosság" ("Nouvelle variété"), Helyi demokrácia és újítások, Alapítvány, Budapest, Hongrie.

6. Opinions en matière d'intégration européenne

Après quarante ans de régime soviétique sans concession et mené dans la logique de la Guerre froide, l'effondrement du socialisme a soudainement fait naître des chances historiques de négocier à nouveau la position géopolitique de la Hongrie. Les enjeux étaient nombreux, allant des liens militaires du pays au caractère qui serait donné à son avenir politique, économique, social et culturel. Bien que les communistes au pouvoir aient délibérément opprimé toute ouverture dans cette direction, ou qu'ils s'y soient, pour le moins, fortement opposés, les efforts constants réalisés pour conserver les traits européens de leurs sociétés faisaient partie de la vie quotidienne des familles et des collectivités locales tout au cours de la vie de ce régime. C'est ainsi que, malgré tous les efforts réalisés par les gouvernants pour enraciner la notion de "Rideau de fer" également dans la "différence" des différents aspects socioculturels du mode de vie dominant, l'identification naturelle des populations à l'Europe a trouvé son expression dans des milliers de modèles occidentaux, allant de l'habitat, ou des activités de loisir les plus fréquentes, aux traditions alimentaires et aux modes d'habillement "occidentales". La "préhistoire" de soutien informel à l'idée européenne qui a duré toute cette décennie doit être rapproché du fait que la volonté de mettre en place un ordre politique et économique compatible avec la définition spontanée de leur propre culture par la population, a bénéficié d'une approbation à l'échelle de l'ensemble du pays dès les années 1989-1990. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que tous les partis politiques aient retenu comme une de leurs priorités absolues de commencer les négociations avec l'Union européenne (à cette époque, les Communautés européennes), l'OTAN et les autres organisations régionales au sujet de l'adhésion aux importants organismes qui élaborent les politiques et prennent les décisions supranationales.

Au demeurant, devant l'immensité du travail à accomplir pour tracer une route vers une représentations aux grandes instances européennes, l'enthousiasme des débuts a tendance à flancher dans la population. Il s'est avéré que ni le système juridique en vigueur, ni les autres systèmes comme celui des assurances sociales scolaires, de la gestion économique ou encore des règlements techniques de la production n'étaient compatibles avec ceux qui avaient cours dans la partie occidentale du continent. Pour cela, des efforts soutenus doivent être faits de manière à assurer une conversion cohérente de tous ces systèmes d'administration, et le processus pourra encore durer des années, sinon des décennies.

Les difficultés prévisibles n'ont cependant jamais mis en péril l'engagement, pris publiquement, par les gouvernements successifs de mettre en œuvre les réformes nécessaires. Dans le contexte de cette longue préparation à une "entrée en Europe" de plain pied, un certain nombre de pas ont été franchis aussitôt

après la mise en place du premier gouvernement en 1990. D'une part, de nouvelles institutions et organisations ont été créées pour devenir les organismes "professionnels" responsables de la coordination de "l'eupéanisation" des différentes agences de l'État. D'autre part, des réformes administratives ont été constamment réalisées et recentrées dans le contexte de la réglementation en vigueur dans l'Union européenne. Une des clefs de voûte de ce processus a été la remise à la Commission européenne du "questionnaire européen" en 1996. Cet épisode marquant a ouvert le chemin à des négociations plus concrètes entre le gouvernement actuel et l'administration de l'UE sur le "calendrier" de programmes coordonnés pour la préparation de l'adhésion formelle.

A la différence de la plupart des autres volets de réformes en cours dans l'administration, les dispositions prises pour obtenir l'admission de la Hongrie dans l'Union européenne ont été suivies de manière sérieuse et régulière par des enquêtes d'opinion financées par le gouvernement. Au cours des sept dernières années, un certain nombre d'études ont été commanditées et réalisées simultanément pour mesurer la connaissance qu'avaient les différents groupes de la société hongroise sur la manière dont les politiques étaient élaborées et les décisions prises au niveau européen, l'opinion de la population au sujet des nations et des régions qui auraient l'impact le plus profond sur l'avenir du pays, ou encore l'évolution des attitudes de la population sur les conséquences de l'adhésion pour les personnes et pour la nation toute entière.

Parmi toutes ces enquêtes, les plus complètes, les sondages annuels de l'"Eurobaromètre", sont effectuées dans 19 pays d'Europe centrale et orientale. Pour la Hongrie, c'est la société MODUS Consulting Ltd. qui est responsable des travaux effectués sur le terrain et des analyses comparées. En sus des parties inchangées du questionnaire, et qui sont posées systématiquement dans tous les pays concernés, MODUS pose également des questions qui ont pour domaine l'Europe, mais qui intéressent plus particulièrement les Hongrois (cet ensemble de questions d'intérêt national a pour objet de mesurer l'évolution des attitudes devant les investissements étrangers, les changements d'orientations politiques de la population dans un contexte cosmopolite/autarcique et leurs sentiments sur l'amélioration/la détérioration du développement de la Hongrie dans une perspective à long terme).

Comme le montrent les tendances des cinq dernières années, en même temps que diminuait le fort soutien qui était apporté à la politique d'économie néo-libérale, une crainte est apparue devant la perspective d'une entrée sur le marché européen sans le bénéfice d'une politique résolument protectrice de la part du gouvernement. Si la majorité des électeurs voterait encore en faveur de l'adhésion à l'Union européenne, des voix exigeant plus d'efforts de formation et une politique délibérée d'action sur le marché du travail pour éviter la marginalisation des ressources humaines hongroises, se font entendre plus énergiquement. Comme le leur suggèrent les menaces qui pèsent sur leur avenir, ce sont surtout les populations âgées et rurales ou encore les travailleurs non qualifiés des populations urbaines qui voient plus d'inconvénients que d'avantages à l'eupéanisation en cours et qui craignent ouvertement l'adhésion future de la Hongrie (voir Lengyel, Molnár et Tóth 1996 et également l'encart 3).

7. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques

7.1. La mise en place d'une politique : la cas de la réforme du système de protection de la santé

Les nombreuses contraintes et autres inconvénients que la population subissent du fait du mauvais fonctionnement du système de protection de la santé ont été, même dans les années 1980, l'un des sujets de débat les plus fréquents. Les motifs de cette mise en cause étaient nombreux. En premier lieu, tout un ensemble d'indicateurs ont attiré l'attention sur la détérioration continue des normes de santé de la

population. Les taux de mortalité correspondants à l'âge ont augmenté — surtout pour la population masculine — depuis la seconde moitié des années 1960 ; les conséquences de l'alcoolisme, les maladies mentales et les maladies cardio-vasculaires ont constamment dépassé les moyennes constatées dans la plupart des autres pays européens. La fréquence des accidents mortels a placé la Hongrie en tête des pays industrialisés. Les taux de mortalité infantile ont cessé de s'améliorer depuis la moitié des années 1980, etc. (pour un aperçu plus complet, voir Losonczy 1997).

ENCART 3 : LA HONGRIE, SUR LA ROUTE VERS L'EUROPE

A l'automne de l'année 1996, Sonda Ipsos a réalisé toute une série de sondages d'opinion pour évaluer les connaissances générales acquises sur l'adhésion à l'UE et les réactions que suscitait la perspective de l'intégration européenne. Les enquêtes étaient commanditées par le Ministère des Affaires étrangères et étaient financées par le Programme Phare. L'étude avait pour objet quatre échantillons de groupes sociaux différents, qui avaient été retenus comme particulièrement importants pour l'élaboration d'une stratégie efficace pour la diffusion d'informations concernant les politiques mises en œuvre pour obtenir l'adhésion de la Hongrie à l'UE. Les groupes qui avaient été retenus pour faire l'objet d'une étude plus systématique étaient les suivants : les jeunes, les personnes habitant dans des régions agricoles et déshéritées, les journalistes et les adultes "en général". Ces groupes étaient représentés par les échantillons suivants : 1 400 personnes interrogées ont été sélectionnées de manière aléatoire parmi les jeunes âgés de 16 à 29 ans ; un échantillon géographiquement concentré portant sur 1 000 personnes ont été choisis pour représenter la population rurale ; un petit échantillon de 250 journalistes ont été interrogés en tête à tête pour fournir les opinions de ceux qui travaillent dans les différents domaines des communications de masse ; et un "échantillon-clef" de 3 000 personnes âgées de 18 ans ou plus a été sélectionné par des méthodes de désignation aléatoire classiques pour obtenir des informations sur les attitudes de la population adulte dans son ensemble.

Conformément avec les résultats d'autres enquêtes, cette série d'études a également montré que la majeure partie des hongrois envisage de manière positive l'adhésion de leur pays à l'UE. Les différences qui sous-tendent ces moyennes sont clairement compréhensibles : les groupes composés de jeunes et de personnes dans la force de l'âge sont plus favorables que ne le sont leurs aînés ; les personnes qui travaillent dans les villes donnent plus facilement leur soutien que ne font les populations rurales ; les travailleurs de l'industrie et des services voient la future adhésion comme plus avantageuse que ne le font les ouvriers agricoles. A la question qui leur était posée sur leurs raisons de vouloir rejoindre l'UE, les gens donnaient surtout des arguments de nature économique : les arguments culturels et politiques étaient les moins fréquemment mentionnés. Pour ce qui concernait la forme politique qui serait donnée à une Europe unie, la majorité relative (46 pour cent de l'échantillon "adulte") parlait d'une Confédération européenne, alors qu'un soutien un peu moins important (38 pour cent des "votes") allait aux "États-Unis d'Europe". Conformément avec ces idées, les gens pensaient que le commerce, l'environnement et la politique monétaire étaient des questions "pan-européennes". alors que les décisions afférentes aux dossiers de politique sociale, d'éducation, de défense des frontières, ou de transport devraient être laissés aux instances nationales.

Les enquêtes ont fait apparaître un degré assez élevé dans les connaissances touchant les changements prévisibles dans le domaine de l'emploi, des relations de propriété, de l'éducation, des migrations ou de la communication. En revanche, il est apparu que l'information sur la structure et l'organisation de l'Union était très limitée. Les procédures d'élection du Parlement européen étaient encore moins bien connues, comme l'étaient les symboles de l'Europe ou ces règlements récents qui ont été adoptés au sujet de l'Union monétaire.

Pour ce qui est des espoirs mis dans l'Union, les Hongrois considèrent qu'un renforcement de l'identité nationale et un plus grand respect de la culture hongroise résulteront de l'adhésion. Une forte proportion des personnes interrogées donnait une grande importance à une amélioration de la voix de leur pays en matière de relations étrangères et pour la représentation de ses intérêts à l'étranger, et elle prévoit une nette amélioration de ses conditions économiques, dans leur ensemble. Pour ce qui est des inconvénients, la majorité craignait une aggravation du phénomène déjà inquiétant de la criminalité, de l'alcoolisme, de la toxicomanie, des suicides, etc. Par ailleurs, certains problèmes propres au pays sont apparus comme des sources d'inquiétude considérable. Les sources de déconvenue étaient la prévision de nouvelles réductions des dépenses sociales, mais également l'aggravation des inégalités sociales et régionales entre les parties de la société selon qu'elles se montrent plus ou moins capables d'adaptation.

Des signes de solidarité assez nets étaient donnés non seulement à l'égard des compatriotes hongrois, mais à une échelle internationale. Les gens se sont montrés très critiques à l'égard de toutes les activités "séparatistes" et à l'égard de toute expression de concurrence entre les gouvernements d'Europe centrale. La grande majorité perçoit l'avenir de la Hongrie dans le contexte de la région et considère que l'adhésion formelle à l'UE se fera avec les autres "États de *Visegrad*".

Compte tenu de ces enquêtes, les domaines dans lesquels il convient que le dialogue entre le gouvernement et la société soit amélioré apparaissent très clairement. A la suite de cette recherche, un "programme sur l'amélioration de la communication" a été élaboré par le Bureau du Premier ministre au cours de l'été 1977. Depuis le mois d'août 1997, les principaux quotidiens, les programmes de radiodiffusion publics et la Télévision d'État Hongroise ont lancé différentes séries portant sur les aspects économiques, financiers, sociaux et culturels de l'adhésion, mais également sur son incidence sur le marché du travail et sur l'éducation. Ces initiatives ont pour objectif de sensibiliser la population aux caractéristiques de certaines politiques de l'UE, mais également de diffuser des informations sur les procédures politiques et bureaucratiques qui déterminent les actions du Parlement et du gouvernement hongrois dans leur progression vers l'adhésion.

Source : Csepeli, Gy. et T. Závecz (1997), "Várakozások, remények, félelem : az Európai Únió képe a magyar közvéleményben" ("Attentes, espoirs, inquiétudes : l'image de l'Union européenne parmi la population hongroise") dans *Political Yearbook 1997* (Annuaire politique 1997), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 650-669.

En deuxième lieu, le système de protection de la santé s'est avéré de moins en moins capable de faire face aux grandes difficultés qui se présentaient. En tableau de fond, on peut citer à la fois des sujétions attribuables aux structures et des conséquences tardives d'un sous-investissement des services, d'une durée de dix ans. Le système donnait des signes évidents de saturation, tels qu'une baisse de la qualité de ses prestations. Une pénurie chronique de moyens et un hiatus entre les besoins des patients et les services qu'il pouvait recevoir ont fini par devenir une expérience courante. Parallèlement, la possibilité de bénéficier de soins appropriés, dans une institution compétente était devenue de plus en plus une affaire de corruption, ou encore de contacts sociaux ou politiques, qui jouaient tous au détriment des groupes sociaux les plus défavorisés, c'est-à-dire de ceux qui, précisément, auraient le plus eu besoin d'interventions médicales plus fréquentes et intenses. Ce manque permanent de soins médicaux, cette détérioration de la santé et ces inégalités socio-économiques croissantes paraissent devoir durer éternellement (Szalai 1986 ; Orosz 1995).

Dans ces conditions, l'engagement à effectuer des réformes significatives a constitué une des priorités les plus soulignées dans tous les programmes de partis au début des années 1990. Les gouvernements successifs étaient placés devant l'évidence que ces réformes exigeraient une augmentation substantielle du budget consacré à la santé. Etant donné que ce type de proposition se heurtait directement à la volonté générale de réduire les dépenses budgétaires, il convenait de trouver des solutions de remplacement.

Bien que les pas décisifs demeurent encore à franchir, certains changements importants ont été réalisés. Le premier a consisté à placer le service de la santé publique sous l'autorité de la sécurité sociale (en d'autres termes, à dissocier ses ressources du budget de l'État et de confier sa gestion à un organisme responsables et professionnel) et à adopter des règles contraignantes pour le financement de ses différentes missions (quotas par personne pour les soins de santé primaire, désignation des hôpitaux pour la prise en charge de maladies spécifiques, etc.). En deuxième lieu, des efforts ont été réalisés pour réduire l'utilisation des médicaments, ainsi que le coût des soins de toutes sortes. En troisième lieu, des restrictions ont été apportées aux congés-maladie, et des contrôles ont été établis pour l'obtention de pensions d'invalidité. En quatrième lieu, la notion de "dispositions mixtes" a été adoptée pour favoriser les entreprises du secteur privé pour certaines spécialisations. En cinquième lieu, des efforts ont été faits pour accéder à une des requêtes les plus fréquentes : les salaires, autrefois extrêmement bas des médecins et des infirmières des hôpitaux de l'État ont été relevés de manière substantielle. Il reste que toutes ces mesures ont obtenu des résultats assez controversés. Dans certains domaines, la qualité des services a continué à se dégrader, et les efforts réalisés pour suivre le rythme de prix toujours plus chers a fait supporter un poids supplémentaire inacceptable à la couche appauvrie de la société. Pour ces raisons, les conflits tournant autour des questions de la santé et des soins de santé sont toujours au cœur des débats.

Les enquêtes sur l'opinion publique, dans ce domaine, donnent quelques idées sur l'intensité de ces conflits. Les recherches effectuées parmi différents groupes de médecins représentant une vaste gamme de spécialités ont donné les mêmes résultats : ceux qui travaillent dans ce domaine font valoir qu'un sous-financement chronique est la cause principale de toutes les "maladies" du système. Les plaintes constantes portent sur l'absence de soins préventifs et la mauvaise qualité de la réhabilitation. Malgré les différences dans leurs professions, tous les groupes de médecins partagent la même analyse concernant la caractéristique structurelle la plus troublante du système : la cherté des soins hospitaliers par rapport aux coûts très inférieurs, à qualité supérieure, des services ambulatoires (Orosz 1995 ; Losonczy 1997). Des critiques fréquentes ont également pour objet l'ancienneté et la mauvaise répartition des équipements et des installations. Lorsqu'ils sont interrogés sur les solutions possibles, les différents groupes professionnels soulignent qu'il est nécessaire d'associer deux démarches : il faut un programme à long terme pour la santé qui ait été fait l'objet d'un ample débat et qui soit ensuite élaboré avec soin ; par ailleurs, il est urgent de faire des progrès dans la mise en place d'un système de soins de santé pluri-sectoriel, qui fasse leur place aux investissements du secteur privé et aux activités à but non lucratif (Orosz 1992).

Il ne semble pas que les opinions des non-spécialistes soient très différentes de celles des professionnels. La population situe la santé en bonne place sur leurs listes de priorités et elle serait très disposée à accepter la présence d'institutions privées et à but non-lucratif dans ce secteur, à condition que les conditions de paiement et d'accès soient nettement plus claires et qu'elles soient mieux réglementées qu'elles ne le sont à l'heure actuelle (Gyekiczki et al. 1991 ; Csontos et al. 1996). S'il est vrai que l'on fait assez fréquemment état de mauvaises expériences vécues dans l'une ou l'autre des institutions de santé, la confiance dans les médecins demeure grande et les gens souhaiteraient les savoir mieux payés et mieux assistés (voir l'encart 4).

7.2. *La mise en œuvre des politiques : des opinions sur la réforme budgétaire*

Des réformes sérieuses ont été lancées, réduisant la ponction du budget de l'État, pour alléger les charges financières qui entravent la liberté des activités économiques et faciliter une adaptation rapide au marché mondial. Parallèlement à ces réformes, des pas ont été faits pour redéfinir l'approche et les fonctions du financement central. Se dissociant de l'ancien système de prélèvement effectuée sans discrimination et de redistribution des revenus en fonction du dirigisme centralisé, un certain nombre de réglementations ont

été adoptées pour mieux définir les notions, les fonctions et les sujets des différents impôts, la base des différentes contributions, les droits acquis aux rentes et à l'assistance, et les principes directeurs de la redistribution centrale.

ENCART 4 : LES HONGROIS VEULENT BÉNÉFICIER DE MEILLEURS SOINS DE SANTÉ, MAIS QUI DEVRA EN PAYER LA FACTURE ?

En 1994, le Fonds d'Assurance Santé a commandité et financé une enquête sur les expériences réalisées récemment par la population hongroise avec son système de soins de santé et sur son opinion concernant l'introduction de prestations fondées sur les contributions et certains autres éléments des réformes du système de protection de la santé. L'enquête avait également pour objectif de faire apparaître certains déterminants sociologiques particulièrement importants du comportement de la population en matière de santé ainsi que les grandes typologies de comportement dans l'utilisation du système. La recherche a été effectuée par une équipe de l'Institut de Recherches économiques et sociales des syndicats. Les questions étaient posées au cours d'un entretien d'une heure avec un des membres adultes d'un échantillon représentatif national de 5 000 foyers domestiques. Le rapport final complet n'a jamais été mis à la disposition du public, mais un résumé en a été publié dans les Séries de Publications de Travail du Fonds d'Assurance Santé (une publication régulière à diffusion restreinte, et qui n'aboutit pas "normalement" sur les rayons des librairies ou des bibliothèques publiques, mais qui peut être obtenue sur demande).

L'enquête a révélé que le niveau de connaissances de la population concernant le financement des soins de santé était très limité. Bien que les employeurs et les employés paient, les uns comme les autres, des contributions importantes pour couvrir les pensions de retraite, les allocations familiales et le coût de la "gratuité" des soins de santé (à l'heure actuelle, le taux des salariés est de 10 pour cent des salaires ou des traitements, celui des employeurs est de 42,5 pour cent de leur salaire mensuel), on ne connaissait ni la proportion d'ensemble des contributions, ni sa subdivision interne entre les deux fonds qui gèrent respectivement les avantages en argent et les services de santé. Les personnes qui avaient bénéficié d'une éducation plus poussée proposaient une estimation un peu plus exacte que ne le faisaient les autres, bien que leur niveau de connaissances fut assez bas, même en ce cas. Il est assez intéressant de relever que tous ceux dont la profession avait un rapport avec le secteur de la santé, au sens large, étaient au courant de la réglementation actuelle sur les paiements, comme si les dossiers relatifs au maintien du service de la santé étaient pour eux des questions "personnelles".

Les changements intervenus récemment dans le système de santé étaient encore moins connus. Les personnes interrogées étaient incapables même de deviner la proportion des subventions versée par le budget de l'État pour certains produits pharmaceutiques de base mis en circulation. La seule chose qu'ils sussent était que les prix avaient augmenté considérablement dans ce domaine de la consommation.

Lorsqu'ils sont interrogés sur les lacunes les plus criantes et la mauvaise qualité des soins de santé, les gens se plaignent le plus souvent du niveau d'hygiène insuffisant dans les hôpitaux et de la mauvaise qualité de la nourriture donnée aux patients. Ces reproches étaient relativement généraux ; rien ne prouvait qu'ils fussent le fruit d'une expérience personnelle. En outre, on pouvait relever, au nombre des critiques les plus fréquentes, la mention du manque de personnel et de la surpopulation.

Un ensemble de questions invitaient les personnes interrogées à dire s'ils accepteraient de payer et/ou de subir une détérioration de la qualité et/ou des diminutions des financements budgétaires pour certains services sociaux extérieurs aux services de soins de santé comme le "prix" à payer pour l'amélioration des domaines suivants : les services de médecins généralistes ; des cliniques de jour ; des hôpitaux ; des allocations pour les femmes enceintes ; et tous autres domaines médicaux. Les réponses sont révélatrices : les gens préféreraient dans l'ensemble des soins hospitaliers (ils ne donneraient pas le

feu vert à des coupes budgétaires dans ce domaine) et ils accepteraient en général une introduction progressive du paiement pour certaines prestations. Il reste que le choix qui avait nettement la préférence consistait à proposer que les responsables trouvent des domaines extérieurs à celui de la santé, dans lesquels, selon leur point de vue, de nouvelles économies des “maigres” ressources de l’État porteraient moins atteinte aux besoins de base de groupes importants. Le maintien de soins de santé gratuits (ou pour le moins peu onéreux) est une exigence majeure de la société hongroise.

Une des principales conclusions de cette enquête est qu’il est nécessaire d’améliorer l’information de la population sur les aspects économiques des soins de santé. A sa suite, les responsables du Conseil d’administration du Fonds de Santé ont suggéré à l’Académie des Sciences hongroise d’inclure des études régulières sur les soins de santé dans le Programme national de Recherche Stratégique en cours de préparation pour l’adhésion à l’UE. Dans le contexte de ce programme, une première série de réunions d’experts a eu lieu entre les mois de mai et de septembre 1997. Ces réunions ont abouti avec l’organisation d’une conférence d’importance majeure (qui a également eu des échos dans la presse) : il s’agissait là du premier des événements publics qui ont donné aux professionnels des soins de santé une occasion de discuter de projets à plus long terme de réforme de la santé, avec des économistes, des sociologues, des représentants des gestionnaires des services de santé, des responsables des administrations locales et d’un grand nombre d’organisations de santé.

Source : Bondár, É. et I. Ékes (1995), *Egészségbiztosítás alulnézetben* (Les soins de santé, vus d’en bas), OEP, Budapest, Hongrie.

Les questions touchant la réforme budgétaire ont été constamment à l’ordre du jour des débats publics au cours de ces dernières années. Au surplus, une forte pression a été mise sur le Parlement et sur la Cour constitutionnelle de façon que tout soit fait pour définir et stabiliser la structure juridique des impôts, mais également de l’accès au financement de l’État. Dans la mesure où les dispositions ont été prises pour une réforme budgétaire conséquente le contexte d’une crise économique sérieuse et durable, le processus a été marqué par des conflits sociaux répétés et âpres. Les heurts opposant les partisans et les adversaires du maintien des interventions de l’État ont été particulièrement brutaux dans le domaine des réformes de l’administration publique.

Plusieurs enquêtes ont fait apparaître les causes de ces conflits et de ces ambiguïtés (Gyekiczki et al. 1991 ; Fisher et al. 1992 ; Tóth 1994 ; Fábíán 1994). Les motifs économiques sont, en premier lieu, évidents. Des activités économiques indépendantes et entièrement distinctes de l’État requièrent une capacité financière considérable et stable, et un marché en bon état de fonctionnement, mais ni l’une ni l’autre de ces conditions ne pouvaient être réunies au cours des dernières décennies. C’est la raison pour laquelle l’État central demeure confronté à des demandes pressantes et à des pressions continues pour fournir des garanties financières aux différents entrepreneurs qui souhaitent créer une entreprise viable. Par ailleurs, le besoin de conserver une présence économique de l’État est maintenu par le fait que la restructuration de la production a également commencé à éroder les relations de marché qui avaient jusqu’alors été considérées comme plus ou moins stables et “éternelles”. La privatisation des entreprises de l’État a désorganisé des commandes publiques qui étaient considérées comme sûres, alors que l’effondrement du Conseil de l’Assistance Economique Mutuelle (CAEM) et des marchés de l’est a troublé et mis en danger les relations commerciales établies. Tout cela accroît les risques provoqués par une réelle indépendance et augmente la pression sociale pour que l’État exerce un rôle régulateur.

Il reste que les causes de cette relation ambivalente ne sont pas uniquement de nature économique, mais également culturelles et de simple attitude. Il convient avant tout de mentionner l’effet de boomerang qui accompagne la libération du pouvoir politique de l’État. De manière paradoxale, les décennies de

résistance à l'État, vue comme l'opresseur, sont à présent répudiées et des protestations véhémentes exigent maintenant le maintien d'avantages hérités au cours de l'histoire. Derrière la volonté de privatisation vue comme un moyen de mettre un terme au pillage des biens de l'État, se font sentir des exigences directement incompatibles de compensations matérielles. Obtenir que les arguments justifiant ces réclamations soient acceptés et inclus dans la loi devient une question de rapport de forces politique. Dans ces conditions, la privatisation et la redistribution des biens fonciers est une fonction directe des positions de négociations qui se déroulent derrière la scène et qui sont mis en place au cours des dernières décennies (Sági 1994 ; Szelényi et Szelényi 1996 ; Szalai 1996).

Les autres domaines de la vie économique jettent une lumière encore plus crue sur les ambivalences des rapports avec l'État. Le grand nombre de sociétés de droit privé, d'associations et de fondations qui voient actuellement le jour sont des cas d'école d'une demande simultanée pour la liberté d'organisation et pour une reconnaissance bureaucratique (Vajda 1995). La situation est comparable pour ce qui est de l'acquisition et de la réglementation des revenus. Les responsables d'entreprises et les syndicalistes sont unanimes pour protester contre toutes les formes de restrictions imposées par l'État aux négociations salariales et contre la volonté de l'État de contrôler les prix de vente. En même temps et dans le même mouvement, ils s'appuient lourdement sur ce même État. Ils ont recours à de vieilles procédures qui ont fait leurs preuves et leur on obtenu individuellement des avantages au titre de différentes rubriques du budget de l'État aux moments d'inflation et devant les autres situations économiquement difficiles. La volonté de réduire les risques auxquels ils s'exposent donne aux acteurs une tendance à s'octroyer des avantages vis à vis des autres sous forme de différentes "exceptions" et "concessions" ou autres protections bureaucratiques (Laki 1995).

A l'unisson de ces opinions largement répandues et des intérêts profondément enracinés, qui se traduisent par la résistance opposée à des réductions sérieuses des dépenses de l'État, de récents sondages d'opinion montrent que les gens refusent, dans l'ensemble, les réformes qui rognent de manière importante les anciens avantages et programmes dont tous pouvaient tirer avantage. (Tóth 1996 ; Ferge 1996). A demeurant, lorsque les enquêtes deviennent plus approfondies et qu'elles s'enquêtent des "sacrifices" que les gens seraient prêts à consentir pour conserver les avantages en question, l'image devient plus complexe : leur acceptation devient largement tributaire de la situation économique du moment, de leur niveau de formation, de leur lieu de résidence et de leur âge. D'une manière générale, ceux qui sont avertis des motifs des réformes (les jeunes, les personnes qui travaillent en ville et qui disposent d'un niveau de ressources au moins acceptable) sont disposés à accepter une imposition plus lourde à la condition que l'utilisation des fonds soit plus claire que ce n'est actuellement le cas (voir l'encart 5).

Ces enquêtes montrent également l'acceptation de la solidarité avec les démunis et avec ceux qui ont des besoins particuliers. Ils font apparaître que les gens sont disposés à accepter une augmentation, même substantielle, de leurs contributions personnelles, s'ils sont informés sur l'utilisation de leur argent : si la réglementation sur leur droit à certains services devient plus claire et que moins d'exceptions sont tolérés dans la répartition actuelle des fonds et des ressources (Sági 1996). En outre, il a été démontré qu'une coexistence de services publics et privés pour l'éducation et pour la santé bénéficiait du soutien de la population. Ce fait montrait aussi, sous un autre point d'observation, que les questions touchant à l'éducation et à la santé sont parmi les domaines que les hongrois considèrent actuellement comme prioritaires (voir l'encart 5).

ENCART 5 : POURQUOI PAYONS-NOUS DES IMPÔTS ?

En 1996, TARKI a effectué une enquête pour évaluer la connaissance générale que la population avait au sujet du système fiscal, des impôts et des financements de l'État. L'enquête a été réalisée à partir d'un échantillon de 1 000 personnes, représentant la population active du pays. Le projet a été commissionné et financé par le Ministère des Finances (avec un cofinancement de l'Université d'Europe centrale). Les entretiens d'une heure, associaient les éléments méthodologiques d'une enquête d'opinion classique à une expérience mise au point expressément pour le projet, de manière à mettre les personnes interrogées dans une situation de prise de décision. Le questionnaire portait d'une part sur la part des impôts dans le prix de certains biens de consommation quotidienne (pain, essence), sur l'étendue de la responsabilité de l'État pour la fourniture des soins de santé gratuits, les allocations familiales, la pension de retraite minimale, les subventions pour les médicaments, et une éducation supérieure gratuite, mais il demandait également aux personnes interrogées de faire des choix sur une liste d'éléments : accepteraient-elles de payer des contributions plus lourdes, et/ou conviendrait-il de rendre plus conditionnelles certaines prestations fournies par l'État, et/ou ceux qui en sont les bénéficiaires devraient-ils être moins nombreux, et/ou certaines exigences de qualité des prestations gratuites devraient-elles être abandonnées ?

L'enquête a permis de mieux connaître la très grande diversité des connaissances relatives aux différents aspects des finances de l'État. Indépendamment de l'incidence importante du niveau d'éducation, de la profession, de l'âge et du lieu de résidence des personnes interrogées, il s'est avéré que les connaissances des gens est fortement tributaire de la qualité des informations communiquées par les médias, mais également de leurs contacts personnels avec l'une ou l'autre institution/régime pris en considération. En revanche, l'acceptation de voir diminuer le rôle de l'État dans la fourniture des services ou des avantages énumérés ci-dessus n'était pas en étroite corrélation avec ces variables. L'enquête a fait apparaître une solidarité assez importante *en même temps* que l'acceptation d'une plus grande part d'intervention du marché et une certaine augmentation de contributions financières individuelles (par exemple, la majorité des personnes interrogées a préféré le maintien, ou même une certaine extension, de l'assistance de protection sociale pour les plus démunis, en acceptant de le payer par une augmentation de leurs contributions ; l'accès à des soins médicaux gratuits obtenait les suffrages même au prix de plus grands sacrifices, etc.).

Les recherches de ce type sont des baromètres intéressants dans la perspective de la réduction de certains régimes autrefois entièrement financés par l'État. Il semble que les réactions du public ne soient pas uniformes : il est des domaines dans lesquels la volonté de voir l'État conserver l'entière charge des services est plus forte qu'en d'autres. En outre, des efforts pour améliorer le niveau et la qualité des informations sur les motifs de certaines réformes du budget pourraient permettre au gouvernement de bénéficier d'un soutien plus important que ce n'est actuellement le cas.

Source : Csontos, L., J. Kornai et I. Tóth, (1996), "Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer" ("Les citoyens, les impôts et le système de protection sociale"), dans *Századvég*, N° 4, Budapest, Hongrie, pp. 1-28.

7.3. *L'évaluation des politiques : opinions sur les avantages et les inconvénients des réformes de l'économie*

S'il est vrai que les réformes effectuées pour améliorer l'efficacité et les performances de l'économie ont une histoire particulièrement longue en Hongrie (elles remontent jusqu'à la fin des années 60) l'effondrement du socialisme a entraîné des changements profonds dans les conditions qui déterminent les réformes à prendre pour favoriser le progrès de l'économie. La chute sans rémission de la production

depuis le début des années 80 a fait apparaître que la situation ne pourrait être corrigée dans les conditions structurelles d'une économie à planification centrale. Les réformes prudentes entreprises à cette époque ont prouvé leur insuffisance : la poursuite du développement économique exigeait des changements fondamentaux dans les règles qui régissaient la propriété. Une telle exigence portait cependant atteinte aux tabous politiques majeurs d'un régime socialiste. Dans ces conditions, toutes les idées radicales, élaborées sur le principe de la prédominance de la propriété privée, paraissaient destinées à demeurer éternellement dans les cartons. En revanche, les changements de système qui sont intervenus en 1989-1990 ont modifié d'un instant à l'autre les chances de pouvoir les mettre en œuvre. Sur la base de programmes déjà prêts, qui comportaient les grands traits des mesures juridiques, financières et organisationnelles nécessaires pour le succès de la transition économique, des dispositions importantes ont été prises après les élections de 1990.

Les plus importantes de ces mesures étaient les lois et les règlements sur la privatisation. Aux côtés de la reconnaissance légale du capital privé, un certain nombre de mesures monétaires ont été prises pour accélérer la transformation des entreprises gérées jusqu'alors par l'État en affaires privées ainsi que la constitution de petites entreprises à partir de la production informelle de l'économie parallèle. C'est ainsi qu'en l'espace de six ans, la propriété privée est devenue la règle. A l'heure actuelle, plus de 60 pour cent des capitaux productifs sont dans le secteur privé. Le développement de la propriété privée a été accompagnée d'une transformation radicale de la composition de la production : le secteur des services qui avait été développé autrefois au prix d'efforts et de peines considérables a pris son essor pour devenir une partie prépondérante de l'économie, et il produit à l'heure actuelle quelque 60 pour cent du PNB.

Aux côtés de la privatisation, des initiatives importantes ont également été prises dans le domaine du commerce extérieur. Les subventions généreuses qui étaient données à l'exportations des produits hongrois avaient pour objectif d'augmenter la productivité, mais ils étaient également destinés à acquérir des ressources suffisantes pour rembourser l'énorme dette extérieure de la Hongrie. Les mêmes objectifs étaient donnés à la libération des prix de pratiquement tous les produits nationaux, qui perdaient le soutien de soutiens massifs de l'État. En même temps, la libération totale des importations commerciales avait pour objectif d'orienter la production vers une meilleure adaptation devant les pressions de l'extérieur.

D'autres volets de la réforme ont permis de développer le secteur des banques commerciales qui faisait défaut : une contribution importante du budget de l'État et de prêts internationaux ont facilité la modernisation rapide du système financier, qui est essentiel au renforcement de la croissance économique. Les changements institutionnels dans le secteur bancaire ont aussi été suivis par la libéralisation de la politique monétaire.

Il convient de rappeler que tous ces changements ont été réalisés dans le contexte d'une importante crise de la production. Pour cela, l'aspect radical de la décision de réduire la période de transition a dû être mitigé par un grand nombre de mesures destinées à atténuer les aspects les plus pénibles du processus, et en particulier pour contrôler l'inflation et l'augmentation du taux de chômage. Dans ces conditions, la mise en place d'institutions nationales et régionales de relations industrielles est devenue un aspect important du processus de réforme. Malgré tous les efforts réalisés, la majorité de la population hongroise a connu une chute importante de ses revenus et a fait l'expérience d'une période d'incertitude qu'elle n'avait jamais encore connue au cours de ces dernières années. Pour cela, les "réformes économiques" signifient surtout des expériences négatives pour la plupart des gens (Marián 1994 ; Jüttner 1995). Ces expériences tiennent une place importante dans la perception qu'ont les gens des changements et elles sont clairement reflétées dans les opinions exprimées à l'occasion des nombreux sondages d'opinion sur ce sujet (Hunyadi 1995 ; Jüttner 1996).

Le sentiment répandu d'insécurité a été relevé récemment par plusieurs enquêtes. Lorsqu'on leur demande de préciser leur perception des changements économiques, les personnes interrogées indiquent que leurs craintes portent d'une part sur le fait qu'ils ont peu d'espoir de conserver leur travail et d'autre part sur le fait qu'ils ne pourront pas conserver leur niveau de vie. Une année après l'autre, les taux prévisionnels du chômage dépassent les taux existants de quelque 30-35 pour cent. La perspective d'une diminution importante des ressources est également très présente, mais elle inspire moins de crainte, lorsque les personnes sont interrogées sur leur avenir personnel. La population compte plus sur ses efforts personnels pour obtenir des ressources complémentaires qu'elle ne compte sur d'autres, en général (Jüttner 1995). En d'autres termes, l'évaluation que fait la population de l'état général et des perspectives d'avenir de la société hongroise est plutôt sombre. Le seul espoir d'amélioration réside dans l'accroissement des efforts faits par chacun.

Les enquêtes réalisées sur les perspectives économiques font également apparaître qu'au fur et à mesure que le temps passe, la nostalgie de la situation financière relativement sûre dont bénéficiaient les gens à la fin des années 80, augmente (Jüttner 1995 ; Lengyel 1996). En même temps, la population ne souhaite pas le retour à une économie dirigiste. Lorsqu'on leur demande quel serait leur système préféré pour la réglementation du marché, presque personne ne donne son aval à la gestion "socialiste". alors que le soutien à un marché libre, et en particulier, à une économie "mixte" augmente (voir l'encart 6 ; Hann 1996). De la même façon, les gens approuvent la dénationalisation et la privatisation — bien qu'ils souhaiteraient voir l'État prendre plus d'initiative pour défendre les intérêts des salariés "de base" également dans les entreprises privées (voir l'encart 6).

Il est clair que ces "moyennes" touchant à l'opinion publique cachent d'importantes variations qui sont fonction du niveau de l'éducation, de la profession, du lieu d'habitation, et surtout du niveau de vie actuel des personnes interrogées. Les personnes travaillant dans les villes (les hommes en général plus que les femmes) apportent un soutien énergique aux mesures radicales prises en faveur d'une économie de marché, et elles sont moins hostiles aux mesures d'austérité prises en faveur d'objectifs à long terme (Hann 1994). Les classes moyennes de ceux qui étaient autrefois les travailleurs qualifiés de l'industrie ou des services apportent en revanche un soutien mitigé aux réformes. Dans la stricte logique de leurs conditions et leurs perspectives personnelles qui subissent des mutations profondes, leurs taux variables de réponses positives dans les différents sondages dénotent une forte hésitation : ils se perçoivent d'une part comme des bénéficiaires partiels des changements, mais d'autre part leurs avantages paraissent souvent éphémères, dans la mesure où la protection que leur accorde l'État diminue trop vite.

Ce sont les personnes âgées, les travailleurs non qualifiés, les chômeurs à long terme, et surtout les gitans Roma qui se considèrent comme les grands perdants des changements et qui s'attendent à de nouvelles détériorations de leur situation personnelle et de celle de leur catégorie sociale (Ferge 1996 ; Simon 1996 ; Kolosi et Sági 1996). Et cependant, eux non plus ne souhaitent pas un retour à l'ancien système. Ce qu'ils appellent de leurs vœux, c'est plus d'initiatives prises par l'administration centrale pour contrer les résultats négatifs de la transition, avec des dispositions plus efficaces en matière de politique sociale.

ENCART 6 : QUI SONT LES GAGNANTS ET LES PERDANTS DANS UNE ÉCONOMIE DE MARCHÉ ?

Depuis l'année 1991, Medián Marketing et le Centre de Recherche d'Opinion Publique effectuent des sondages réguliers pour manifester l'évolution dans les attitudes de la population à l'égard des changements économiques en cours, et en particulier pour ce qui concerne les privatisations et la mise en place d'une économie de marché. Ces enquêtes annuelles sont commissionnées par la presse (et en particulier par l'important hebdomadaire économique *HVG*), en coopération avec l'Université d'Europe Centrale, l'Institut d'Etudes Politiques et le Centre pour l'Entreprise Privée Internationale (CIPE). Les échantillons sont de 1 200 personnes, et ils représentent la population adulte du pays, compte tenu de ses caractéristiques socio-démographiques. Les entretiens comportent toujours des questions sur l'opinion des gens sur les tendances du développement économique de la nation, le système préféré pour la gestion macro-économique, les avantages et les inconvénients de la transition vers une économie de marché, et leurs attitudes au sujet de différents aspects de la privatisation.

Une comparaison à long terme des réponses faites, par les personnes interrogées, aux questions strictement comparables des enquêtes annuelles, permet de constater l'accroissement du scepticisme et de la désillusion, dans le rapport de 1996. Alors que la proportion de personnes nettement favorables à l'engagement de la Hongrie vers une réelle économie de marché atteignait 24 pour cent, ce chiffre était tombé à 7 pour cent en 1995. Alors qu'en 1991, 41 pour cent des personnes interrogées considéraient que "les choses vont bien dans la bonne direction", la proportion de ceux qui partageaient toujours cette opinion était tombée à 21 pour cent en 1995. Il convient cependant d'ajouter que la proportion de ceux qui étaient profondément déçus avait également baissé au cours de la même période. La proportion de ceux qui considéraient que "les choses vont véritablement dans la mauvaise direction" a baissé, passant de 41 à 33 pour cent au cours de la période prise en considération. Pour ce qui concerne l'ensemble de questions sur la privatisation, les données montrent une claire diminution dans l'approbation de la population, bien que l'amplitude de la diminution varie pour neuf éléments.

La majorité des personnes interrogées considère toujours que les ressources devraient être régies par le marché, sans intervention de l'administration (bien que le pourcentage de ceux qui défendent ce point de vue ait baissé, passant de 68 à 61 pour cent entre 1993 et 1995). Au demeurant, il s'agit du seul élément d'évolution vers le marché qui bénéficie encore d'un taux d'approbation de plus de 50 pour cent des personnes interrogées. Le deuxième élément à bénéficier d'un fort suffrage, qui concerne la privatisation des grandes entreprises de l'État, a perdu son ancien soutien d'une proportion de 50 pour cent (le taux d'approbation est tombé à 39 pour cent à la fin de 1995). Dans tous les autres cas, le taux d'approbation déjà bas a baissé plus encore. En 1995, seuls 23 pour cent acceptaient de voir des étrangers acquérir des entreprises productives ; seulement 15 pour cent toléreraient de les voir acquérir des propriétés foncières, et seulement 5 pour cent accepterait que des étrangers possèdent des terres.

Une analyse plus approfondie faisait apparaître des variations importantes au delà de ces moyennes. Le soutien apporté à la mise en place d'une économie de marché, à la privatisation et à la réduction au minimum des interventions de l'État est encore fort dans les couches de la population les mieux scolarisées (la proportion de ceux qui estiment que les tendances des changements économiques sont positives est de 57 pour cent parmi les diplômés, alors qu'elle n'est que de 33 pour cent parmi les personnes interrogées n'ayant qu'une éducation primaire), et les jeunes (les proportions sont respectivement de 47 pour cent pour les gens âgés de 20 à 29 ans, et de 30 pour cent pour les personnes âgées de plus de 60 ans). Par ailleurs, la proportion de ceux qui préfèrent une économie de marché à toute autre forme d'économie composite est de 55 pour cent dans le premier groupe, alors qu'elle n'atteint que 33 pour cent dans le second.

Ces résultats des différentes enquêtes sur les changements advenus dans l'économie et sur la privatisation reflètent très directement les opinions acquises récemment par la population au sujet de la

restructuration économique. A la suite des mesures d'austérité (telles que les mesures prises par Monsieur Bokros en mars 1995, qui ont provoqué la chute importante bien que temporaire des revenus et de la consommation), la majorité de la population a connu des difficultés croissantes pour conserver son niveau de vie et a vécu dans une insécurité croissante. Un scepticisme et une désillusion croissants sont les résultats de ces situations. A la suite des réactions négatives de la population, le gouvernement s'est efforcé d'adopter des règles plus claires en matière de propriété et de compenser les pertes matérielles par une amélioration de la fourniture d'un certain nombre de services.

Sources : Marián, B. (1994), "A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében — 1991-1994" ("L'opinion publique, selon les enquêtes réalisées par Medián — 1991-1994"), dans Kurtán, S. et al. (éditeurs) *Politikai Évkönyv 1994* (Annuaire politique 1994), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 719-757.

Hann, E. (1996), "A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében" ("L'opinion publique selon les enquêtes réalisées par Medián") dans Kurtán, S. et al. (éditeurs) *Politikai Évkönyv 1996*, Budapest, Hongrie.

8. Images et perceptions des organisations publiques

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la responsabilisation et la mise en œuvre des services pour les personnes étaient sans doute les exigences les plus généralement partagées pour une authentique réforme de l'administration publique. Les réclamations trouvaient leur source dans l'expérience partout partagée du fonctionnement inefficace et assez peu accueillant des organisations de l'administration publique au cours des décennies de socialisme. Au cours de ces années, le "domaine public" était, aux yeux du public, celui dans lequel de puissants bureaucrates de l'État s'attribuaient le titre de "agents du service public" pour en fixer les règles de manière autoritaire, de sorte que "tribunal" signifiait poursuites judiciaires au lieu de protection par la justice, et "police" était synonyme de contrainte au lieu de représenter le maintien de la loi et de l'ordre. Dans ces conditions, l'exigence du rétablissement de l'ordre démocratique s'est confondu avec l'exigence d'une redéfinition des principes, des valeurs et des règles de fonctionnement quotidien des organismes-clef qui personnifient le pouvoir de l'État de la façon la plus concrète.

Un certain nombre de nouvelles lois et de mesures ont été adoptées pour soutenir le processus de réforme. En premier lieu, la justice a été libérée de son ancien contrôle politique et de nouveaux éléments institutionnels ont été inclus dans le système juridique pour en garantir l'impartialité. En deuxième lieu, les services de police ont été réorganisés, et de nouveaux départements y ont été créés. En outre, les administrations locales ont reçu les pouvoirs de contrôler le travail de la police sur leur territoire. Un ensemble de programmes de formation exigeants pour les personnels de police ont été également lancés pour obtenir un changement réel dans le travail quotidien de ces agents. En troisième lieu, la loi de 1993 sur les fonctionnaires a redéfini les devoirs et les droits des employés des différentes agences de l'administration publique tout en réglementant les conditions du contrôle de leurs activités.

Toutes ces dispositions ont été suivies avec le plus grand intérêt par le public. La presse joue également un rôle important en éveillant l'intérêt de ses lecteurs : les abus de pouvoir, la dénonciation du comportement brutal d'un policier local, la divulgation de la corruption dans les institutions publiques, les manifestations de discrimination raciale de la part des autorités à l'égard des communautés de gitans Roma, etc. apparaissent souvent dans les médias et font l'objet de commentaires fournis autant dans les journaux, que dans les différents programmes de radio et de télévision. Cette publicité joue un rôle majeur pour la défense de la légalité et de la responsabilité. Elle permet, en même temps, de façonner la nouvelle image des organisations publiques en question.

Une série d'enquêtes d'opinion a permis aux institutions de mieux savoir comment étaient reçus leurs efforts pour se doter d'une nouvelle image. Les principaux organismes de sondage s'intéressent tous à l'évolution de la perception par la population du gouvernement central, des administrations locales, des tribunaux, de la police, et de l'armée (Marketing Centrum 1997 ; Sonda Ipsos 1997 ; Modus 1997). Les tendances font apparaître une amélioration évidente. Chaque année, un nombre plus important de personnes interrogées indiquent qu'ils constatent des progrès dans les travaux du gouvernement, qu'ils sont témoins de l'amélioration réelle du professionnalisme de l'administration locale, qu'ils font plus confiance au travail de la police ou de l'armée qu'ils ne le faisaient auparavant, et qu'ils constatent que les tribunaux travaillent avec plus d'efficacité à la défense de la justice qu'à la défense d'intérêts politiques.

Alors que ces tendances sont constatées pour l'ensemble des institutions, le niveau absolu de la confiance n'est, naturellement, pas identique. Comme nous l'avons déjà mentionné, le palmarès (correspondant à des notes moyennes sur une échelle allant de 0 à 100) donné aux institutions semble avoir installé aux premières places le Président et la Cour constitutionnelle, et le gouvernement central en dernière place. (Marián 1994 ; Hann 1996 ; Szabó 1997). Le revers de la médaille est, cependant, un peu plus sombre. La découverte de la corruption, à tous les niveaux de l'administration publique, a fait naître le scepticisme et la défiance, et a provoqué une chute assez brutale du soutien apporté aux partis de la coalition gouvernementale : les différents sondages faits en 1996 font tous apparaître une chute importante du nombre d'électeurs "inconditionnels" tant du Parti socialiste hongrois que de l'Alliance des Libres Démocrates (voir l'encart 7 ; également Szabó 1997 ; Závecz 1997).

9. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif

Comme le faisaient apparaître les sections précédentes, l'utilisation des résultats des enquêtes est assez restreinte en Hongrie. Cela s'explique pour différentes raisons. En premier lieu, les résultats ne sont que rarement mis à la disposition du public. La plupart des recherches réalisées par les meilleures agences de sondages sont soit commanditées par des entreprises privées ou par des partis politiques, et dans ces cas, les contrats sont soumis à des règles de publication très restrictives. Comme le font apparaître leurs rapports annuels, les enquêtes dont la libre publication est prévue ne correspondent, au mieux, qu'au quart des travaux des quatre principales agences de sondages (Medián, Sonda Ipsos, Modus, Marketing Centrum). Dans l'ensemble, seuls résultats des sondages commissionnés par la presse peuvent être publiés de manière complète et sans restriction. Pour le reste, seuls les résumés des sondages demandés par les ministères sont publiés dans les annuaires politiques (mais dans ce cas, une censure partielle est effectuée par les autorités). Il peut, dans ces conditions, être dit que le débat démocratique et la mise en place pénible de l'argumentation politique qui font si cruellement défaut, ne sont servis que chichement à l'heure actuelle par les recherches sur l'opinion publique.

Une deuxième raison de la sous-utilisation des enquêtes provient de la méfiance assez généralisée dans les résultats des sondages d'opinion. Compte tenu de la tradition assez récente des recherches indépendantes, les "mauvaises nouvelles" données par l'un ou l'autre des sondages sont montrées du doigt comme témoignant de la connivence secrète de l'organisme de sondage et elles sont sévèrement attaquées par la presse. Compte tenu du niveau très bas des connaissances de la population en matière d'échantillonnage et de traitement des données, ce type d'attaques est de nature à détruire le prestige, la popularité et la puissance d'impact des sondages.

Une troisième raison pour laquelle les sondages sont peu utilisés peut être trouvée dans l'instabilité des finances. Dans la mesure où les sondages évaluent les opinions à un moment précis, leurs résultats ne peuvent être utilisés que pour une brève période de temps, sauf s'ils sont renouvelés. Or, en raison des manques de ressources, les organisations et les agences n'ont que rarement assez d'argent pour effectuer

des enquêtes répétées. C'est ainsi que, dans la plupart des cas, les sondages ne sont faits que de manière ponctuelle et ils perdent de leur intérêt assez rapidement, de sorte qu'il est considéré comme assez difficile de bâtir des réformes à plus long terme en utilisant leurs résultats.

ENCART 7 : COMMENT LE PUBLIC VOIT-IL L'INTÉGRITÉ DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE ?

En 1996, "Market Centrum". l'Institut national de marketing et d'enquêtes sur l'opinion publique, a réalisé un ensemble d'enquêtes mensuelles pour connaître la perception qu'avait la population d'un ensemble d'organismes de l'État, l'évolution de ses attentes politiques et le soutien qu'elle apportait à l'organisation actuelle de l'administration. Les enquêtes étaient demandées par la presse. Tous les mois, elles étaient réalisées sur le terrain sur un nouvel échantillon de 1 000 personnes, représentant la population de plus de 18 ans, en tenant compte de toutes ses caractéristiques importantes. Les principaux résultats de ces enquêtes mensuelles ont été régulièrement publiés dans un des grands quotidiens, *Népszava*. Un rapport de synthèse, analysant les changements au cours de la période de 12 mois a également été publié d'abord par ce journal.

Ainsi que l'ont rappelé ces enquêtes, la confiance dans les institutions publiques et l'approbation apportée à leur travail quotidien sont largement tributaires des événements politiques du moment. S'il est vrai que la confiance et la satisfaction sont étroitement interdépendantes, elles ne doivent pas être confondues. Comme le montrent les tendances mensuelles examinées sur une durée d'un an, en termes de pourcentages, la confiance des gens dans le gouvernement central dépasse la note attribuée à son travail. Eu égard à la poursuite des mesures d'austérité (et notamment aux diminutions des prestations de la sécurité sociale et des dépenses de prestations sociales), le mécontentement a légèrement augmenté au cours de l'année, alors que la population ne perdait pas sa confiance dans la perspective d'améliorations. Alors qu'au début de l'année, 26 pour cent des personnes interrogées approuvaient le travail de l'administration centrale, ce pourcentage avait atteint 36 pour cent au mois de mai, et il avait de nouveau pris une tendance à la baisse, atteignant 29 pour cent en décembre de la même année. Les tendances relatives à la perception de la qualité de l'administration locale et de la police se sont avérées plus stables sur la durée d'une année : le travail quotidien de ces deux institutions publiques bénéficie de l'approbation de 46-52 pour cent des personnes interrogées.

Dans le domaine politique, le récent scandale, qui a défrayé la chronique, a été l'affaire dénommée "Szokai — Tocsik" : il s'agit de la révélation d'un cas important de corruption dans l'État. En quelques mots, l'histoire est la suivante : Dans le contexte du processus de privatisation, l'Agence de Privatisation de l'État a été autorisée à vendre certains biens fonciers aux administrations locales. Des cas importants de corruption ont cependant été détectés derrière les prix anormalement bas des offres reprises dans les contrats. Il s'est avéré que les "agences de médiation" avaient bénéficié d'honoraires particulièrement généreux après chaque marché au cours duquel elles avaient "convaincu" la collectivité locale de renoncer à ses "exigences financières" contre un maigre versement en argent liquide. Ce cas a attiré l'attention du public sur la renaissance de la corruption dans les sphères supérieures de l'administration de l'État.

A l'occasion du sondage de "Marketing Centrum". l'ensemble de questions posée sur la corruption dans le questionnaire du mois de novembre suivant, a voulu mesurer la perception par le public de l'intégrité d'une série d'organismes publics, au lendemain de la révélation de l'affaire "Tocsik-Szocsikai". Les résultats ont fait apparaître que les "notes" les meilleures étaient attribuées à l'armée et aux tribunaux : 14 pour cent pensaient que ces institutions étaient à l'abri de toute corruption, et seulement 15 et 19 pour cent, respectivement, pensaient que leur travail était guidé par la corruption. L'administration centrale a, elle, été recalée à l'ensemble de cet "examen" : 37 pour cent des personnes interrogées pensaient qu'elle était très corrompue et seulement 7 pour cent estimaient qu'elle était

parfaitement intègre. Les autres organismes de l'État — la police, les administrations locales, et le Parlement — tenaient une position médiane dans l'esprit de la population : de 24 à 26 pour cent estimaient que ces institutions étaient très corrompues, lors que de 7 à 14 pour cent pensaient qu'elles étaient moralement irréprochables.

Avec d'autres réactions du public, ces résultats ont eu pour résultat que des décisions radicales ont été prises pour lutter contre la corruption. Certaines de ces nouvelles dispositions aident à exercer plus de contrôle sur la validité des contrats de vente établis dans le contexte du processus de privatisation ; la lutte contre l'économie parallèle a été intensifiée ; les autorités fiscales ont reçu les moyens de renforcer les enquêtes fiscales portant sur les importations et les exportations ; un département spécialisé a été créé dans la police pour suivre les marchés les plus importants ; etc.

Source : Marián, B. (1997), "A politikai közvélemény a Szokai-Tocsik-ügy évében" ("L'opinion publique au cours de l'année de l'affaire Szokai-Tocsik"), dans Kurtá, S. et al. (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1997* (Annuaire politique 1997), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 532-568.

Il résulte de tout ceci que la "cartographie" des résultats d'enquêtes mis à la disposition du public donne une impression d'anarchie et de dispersion géographique. Pratiquement tous les ministères, beaucoup d'administrations locales et un grand nombre d'institutions de toutes sortes, appartenant à l'administration publique, ont commandité des enquêtes au cours des six ou sept dernières années, mais les rapports qui en résultent sont dans leurs dossiers et ne sont pas accessibles au public. D'un autre côté, les principales agences de sondages (en tant qu'agences contractuellement responsables de la réalisation des enquêtes) ont des dossiers de données, mais ne sont pas autorisés à les confier à des archives de données pour que les chercheurs "indépendants" puissent y avoir accès. Dans ces conditions, il est difficile de savoir dans quelle mesure les sondages d'opinion ont influencé la prise de décisions, dans quelle mesure ils ont été utilisés pour mieux connaître le travail accompli par l'une ou l'autre des agences de l'État, ou encore s'ils ont contribué à modérer l'élaboration des politiques à plus long terme. La seule source de réponse à ce type de questions est la série des Annuaire Politiques, dans lesquels les principales agence de sondage donnent des sommaires sur les principaux résultats des enquêtes qu'ils ont réalisées au cours de l'année précédente. Dans la mesure où ces sommaires ne peuvent être faits que pour les enquêtes sans restriction de communication au public (et il s'agit des enquêtes faites en général pour la presse), l'étendue des informations est relativement restreinte. Les domaines les plus souvent abordés sont les suivants : la perception du travail effectué par les institutions clef de l'administration publique ; les opinions sur le gouvernement et les priorités reflétées par ses programmes ; les changements dans les orientations des partis politiques ; les modifications dans le comportement des électeurs et leur évaluation des principales décisions politiques et économiques.

10. Conclusions

Au cours de ce chapitre, six grands domaines des réformes de l'administration ont été passés en revue en portant une question à l'esprit: comment le "tout venant" comprend-il et évalue-t-il les efforts qui sont faits pour moderniser les différents domaines de la gestion publique et pour améliorer l'efficacité des services et des prestations. S'il est vrai que tous les domaines étudiés sont importants dans la vie quotidienne, il est clair que la durée nécessaire pour les réformes est différente d'un cas à l'autre. Tout ce qui advient dans le domaine du budget a des conséquences immédiates sur l'utilisation de biens et de services, alors que l'impact de "l'eupéanisation" est plus progressif. Des investissements locaux accroissent les offres d'emploi, mais ne requièrent pas d'autre action, alors que l'amélioration des soins hospitaliers exige le travail coordonné d'un grand nombre d'instances de décision au sein et à l'extérieur de la profession médicale, etc. ces caractéristiques "professionnelles" des différents domaines des

réformes administratives apparaissent clairement au travers des différentes enquêtes. En général, les réformes qui ont des conséquences immédiatement perceptibles bénéficient d'un soutien plus massif que celles dont la population ne perçoit pas la cohérence ou lui fassent craindre que les équipes au pouvoir ne "changent d'avis". Une autre dimension qui établit une distinction entre la perception des réformes est celle de la "proximité" des décisions prises et de la possibilité d'en assurer le contrôle. Les gens se sentent plus à leur aise dans des circonstances où ils perçoivent l'ensemble du processus, depuis la perception des besoins et la préparation de la réglementation, jusqu'à l'expérience des résultats. La "proximité" et la plus grande "transparence" des actions entreprises par les administrations locales accroît la popularité, par rapport à celles d'un gouvernement central et d'un parlement qui sont très éloignés. Il reste que cette différence ne s'impose pas d'elle-même. Plus d'efforts de communication et d'explications publiques pourraient beaucoup améliorer le soutien dont bénéficient les actions entreprises au niveau de l'État. Et même si leur mise en œuvre demande quelques sacrifices à la société. Bon nombre d'enquêtes apportent la preuve que la société hongroise ne pense pas en termes de "tout noir" ou de "tout rose". La majorité est disposée même à accepter une détérioration des conditions générales si on lui donne suffisamment d'explications pour le justifier. Il est certain que l'acceptation des aspects négatifs des réformes dépendent en grande partie de l'évaluation que fait la population de ceux qui exercent le pouvoir : des cas de corruption, de prétention ou d'arrogance portent sévèrement atteinte à la confiance que les gens ont dans le fait que ceux qui prennent les décisions en leur nom les "représentent" réellement et sont à des postes où ils exercent le pouvoir en raison de leurs grands mérites au service de leur pays.

Ce chapitre a voulu apporter la preuve que les enquêtes d'opinion pouvaient constituer, en principe, un outil efficace en informant les personnes qui ont la responsabilité de la réforme de l'administration publique. Ces enquêtes peuvent leur donner une connaissance des réactions que sont susceptibles de susciter les mesures envisagées ; elles peuvent également les aider à suivre les changements dans le travail des différentes institutions publiques ; et elles peuvent fournir des éléments de connaissance sur ce qui donne satisfaction au différents segments de la population, ou sur ce qui les mécontente. La qualité, tant de la compétence professionnelle que de l'organisation des principales institutions de sondage garantissent la validité des informations aux yeux de ceux qui sont appelés à utiliser les résultats des sondages d'opinion. Il reste que l'amélioration de l'utilisation des enquêtes d'opinion en tant qu'outils au service de la réforme de l'administration publique requiert d'autres conditions : l'engagement des organisations de l'administration publique à la transparence et leur volonté d'engager un débat public au sujet des principales conclusions que les enquêtes apportent, dans la volonté de "mesurer" leurs travaux.

Références

Andorka, R., T. Kolosi et Gy. Vukovich (éditeurs) (1994), *Társadalmi riport 1994* (Rapport social 1994) (avec les contributions de Fábrián, Z., M. Sági, et I. Toth), TÁRKI, Budapest, Hongrie.

Andorka, R., T. Kolosi et Gy. Vukovich (éditeurs.) (1996), *Társadalmi riport 1996* (Rapport social 1996) (avec les contributions de Ferge, Zs., T. Kolosi, M. Sági, I. Szelényi, Sz. Szelényi, Sz. et I. Gy. Toth), TÁRKI, Budapest, Hongrie.

Biro, L., Á. Bokor et Zs. Hunyadi (1994), “Fejezetek a Szonda Ipsos 1994. évi közvéleménykutatásából” (“Chapitres des enquêtes d’opinion réalisées Sonda Ipsos in 1994”), dans Kurtan, S., P. Sandor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1994* (Annuaire politique 1994), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 667-688, 698-714.

Bocz, J. (1996), “Helyi hatalmi elit, polgármesterek és önkormányzati képviselők, 1994” (“Les élites locales, les maires et les conseillers 1994”), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (édit.), *Politikai Évkönyv 1996* (Annuaire politique 1996), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 485-515.

Bokor, Á., Á. Jüttler et M. Karajannisz (1995), “Fejezetek a Szonda Ipsos 1995. évi közvéleménykutatásából” (“Chapitres des enquêtes d’opinion réalisées Sonda Ipsos in 1995”), dans Kurtan, S., P. Sandor et L. Vass (éditeurs.), *Politikai Évkönyv 1995* (Annuaire politique 1995), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 532-567 .

Bondár, É. et I. Ékes (1995), *Egészségbiztosítás alulnézetben* (L’assurance-santé, vue de la base), OEP, Budapest, Hongrie.

Bruszt, L. et J. Simon (1991), “A ‘választások éve’ a közvélemény-kutatások tükrében” (“‘L’année des élections’ reflétée dans les enquêtes d’opinion”), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1991* (Annuaire politique 1991), Ökonómia Alapítvány, Budapest, Hongrie, pp. 607-647.

Csontos, L., J. Kornai et I. Gy. Toth (1996), “Az állampolgár, az adók és a jóléti rendszer reformja” (“Les citoyens, les impôts et la réforme du système de protection sociale”), *Századvég*, N° 4, Budapest, Hongrie, pp. 1-28.

Fischer, Á. et al. (1992), “Átépítés alatt” (“En cours de reconstruction”), *MHB — Századvég*, Sonda Ipsos, Budapest, Hongrie.

Gyekiczki, A. et al. (1991), *Hol tart a szabad gondolat* (Où en est actuellement la pensée libérale ?), Politikai Tanulmányok Intézete, Budapest, Hongrie.

Hann, E. et al. (1994), “A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében — 1991-1994” (“L’opinion publique, reflétée dans les enquêtes réalisées par Medián — 1991-1994”), dans Kurtan, S., P.

Sandor et L. Vass (éditeurs.), *Politikai Évkönyv 1994* (Annuaire politique 1994), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 719-757.

Horváth, Á. (1995), "Törvény és anarchia avagy törvényes anarchia: a Szociális Törvényről és az önkormányzati szociális rendeletektől" ("La loi et l'anarchie, ou l'anarchie légale: sur la loi de protection sociale et les règlements d'application pour la protection sociale au niveau local"), dans Landau, E. et al. (éditeurs.), *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások* (Les dilemmes de la dénationalisation : choix et obligations en matière de politique sociale), Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest, Hongrie, pp. 240-261.

Horváth, M.T. et G. Péteri (1993), *Új változatosság* (Nouvelle variété), "Helyi demokrácia és újítások" Alapítvány, Budapest, Hongrie.

Horváth, M.T. et J. Kiss (éditeurs) (1996), *Aréna és otthon* (L'arène et la maison) (avec les contributions de Ferencz, Z., J. Kiss, M.T. Horváth, L. Kákai et G. Péteri), PTI, Budapest, Hongrie.

Kurtán, S., P. Sándor, et L. Vass (éditeurs) (1996), *Politikai Évkönyv 1996* (Annuaire politique 1996) (Avec les contributions de Marketing Centrum, Marián, B., Medián, Hann, E., Modus, Lengyel, E. et al. et Sonda Ipsos, Bokor, Á. et al. sur les sondages d'opinion de 1995), DKMKA, Budapest, Hongrie.

Kurtán, S., P. Sándor, et L. Vass (éditeurs) (1997), *Politikai Évkönyv 1997* (Annuaire politique 1997) (avec les contributions de Marketing Centrum, Marián, B., Modus, Lengyel, E. et al., et Sonda Ipsos, Csepeli, Gy., Závecz, T., Cs. Szabó et al. sur les enquêtes d'opinion de 1996), DKMKA, Budapest, Hongrie.

Lázár, G. et al. (1992), "A politikai közvélemény a Medián kutatásainak tükrében" ("L'opinion publique, telle que la reflètent les sondages de Medián"), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1992* (Annuaire politique 1992), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 575-604.

Losonczy, Á. (1997), *Utak és korlátok az egészségügyben* (Les chemins et les obstacles dans les soins de santé), MTA SZI, Budapest, Hongrie.

Orosz, É. (1995), *Átalakulás az egészségügyben: Az önkormányzati kórházak helyzete, alkalmazkodási törekvései és privatizációs lépései* (La réorganisation des soins de santé: la situation actuelle des hôpitaux administrés par les collectivités locales et leurs tentatives d'adaptation et de privatisation), Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest, Hongrie.

Orosz, É. (1992), *Egészségügyi rendszerek és reformtörekvések* (Les systèmes de santé et les tentatives de réforme dont ils font l'objet), PTI, Budapest, Hongrie.

Rabár, F. (1991), "Nyílt levél" ("Lettre publique"), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1991* (Annuaire politique 1991), Ökonómia Alapítvány, Budapest, Hongrie, pp. 672-675.

Simon, J. (1996), "Politika alulnézetből, avagy hogyan politizálnak a munkanélküliek?" ("La politique vue de la base: comment les chômeurs anticipent-ils en politique?"), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1996* (Annuaire politique 1996), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 653-665.

Sonda Ipsos “Közvéleménykutatási jelentések” (“Rapports des enquêtes d’opinion”) (1992), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1992* (Annuaire politique 1992), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 620-671.

Szalai, J. (1986), *Az egészségügy betegségei* (Les maladies des soins de santé), KJK, Budapest, Hongrie.

Szalai, J. (1995) *A helyi önkormányzatok szociálpolitikájáról* (La politique sociale des administrations locales), dans Landau, E. et al. (édit.), *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások* (Dilemmes de la de-nationalisation: choix et obligations de politique sociale),; Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest, Hongrie, pp. 240-261.

Szalai, E. (1996), *Az elitek átváltozása* (les élites en mutation), Cserépfalvi, Budapest, Hongrie.

Tóth, Z. (1995), “Az 1994. évi választások igazgatási és informatikai tapasztalatai” (“Quelques leçons tirées des élections de 1994 pour l’administration publique”), dans Kurtán, S., P. Sándor et L. Vass (éditeurs), *Politikai Évkönyv 1995* (Annuaire politique 1995), DKMKA, Budapest, Hongrie, pp. 435-455.

Vajda, Á. (1995), “Alapítványok, egyesületek és kormányzati intézmények” (“Fondations, associations et institutions gouvernementales), dans Landau, E. et al. (édit.), *Az államtalanítás dilemmái: szociálpolitikai kényszerek és választások* (Dilemmes de la de-nationalisation : choix et obligations en politique sociale), Aktív Társadalom Alapítvány, Budapest, Hongrie, pp. 127-157.

Vajda, Á. (1996), *Mikrohitelre pályázó vállalkozók, 1992-1995* (Les entrepreneurs qui demandent des prêts dans le contexte du programme de “micro-prêts”. 1992-1995), MVA, Budapest, Hongrie.

Annexe. Adresses des principaux centres de sondages d'opinion publique

Marketing Centrum Országos Piackutató Kft.

Nagymező utca 21.

H-1065, Budapest

Tél. (361) 1531 366

Fax (361) 3316 343

Medián Közvélemény- és Piackutató Intézet

Seregély utca 21.

H-1034, Budapest

Tél. (361) 2504 334

Fax (361) 2504 346

Modus Gazdasági és Társadalmi Marketing Tanácsadó Kft.

Szép utca 2.

H-1053, Budapest

Tél. (361) 1174 449

Fax (361) 1173 240

Szonda Ipsos Média-, Közvélemény- és Piackutató Intézet

Attila út 93.

H-1012, Budapest

Tél. (361) 1568 885

Fax (361) 1753 846

Társadalomkutató Informatikai Egyesülés (TÁRKI)

Victor Hugo utca 18-22.

H-1132, Budapest

Tél. (361) 1497 531

Fax (361) 1290 470

LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE *EN LITUANIE*

Par Rasa Alisauskiene

1. Introduction

Le présent chapitre a pour objet le rôle des enquêtes sur l'opinion publique dans le contexte des réformes de l'administration publique en Lituanie post-communiste. Le processus de mutation du système, mais également les résultats et les conclusions des sondages d'opinion ont été étudiés par des spécialistes de sciences politique, des sociologues, des économistes, des journalistes et d'autres experts. Un important nombre d'enquêtes a été réalisé entre le début des réformes en Europe de l'Est en 1989, mais il existe peu de publications consacrés aux études sur l'opinion publique et l'efficacité avec laquelle les recherche appliquées ont été utilisées pour l'élaboration des grandes orientations de la réforme.

L'histoire récente de la période post-communiste en Lituanie démontre clairement que les enquêtes sur l'opinion publique sont devenues une partie intégrante de la vie sociale. En 1989, la publication d'un sondage d'opinion, quel qu'il soit, suscitait l'intérêt de tous et faisait l'objet de débats animés dans les médias, entre les responsables politiques et le grand public. En même temps, la population lituanienne était friande de participer à ce type d'études. Peu de gens refusaient d'y prendre part parce que la possibilité d'exprimer ouvertement son opinion sur des questions importantes était un phénomène nouveau et qui était jusqu'alors inouï et même dangereux.

Après huit ans de réformes, les études sur l'opinion publique ne surprennent plus personne, sauf dans les cas où un résultat inattendu vient bousculer les stéréotypes reçus. Le public a pris l'habitude qu'on lui pose des questions et n'a plus envie de participer aux entretiens. Cela veut-il également dire qu'au début des "révolutions en chantant", l'opinion publique ait eu plus d'influence sur la prise des décisions et sur le tour donné aux réformes qu'il n'en a actuellement ?

Ces conclusions intéressent-elles les personnes qui modèlent l'opinion, les responsables de la prise de décisions et le public ? Les enquêtes sont elles réalisées sans autre but que de les faire, comme une sorte d'entreprise profitable, ou jouent-elles encore un important rôle social et politique ?

La présente contribution s'efforcera de répondre à ces questions en passant en revue l'histoire récente des études sur l'opinion publique en Lituanie, le changement de leur rôle dans la société et les applications pratiques faites à partir de leur conclusions.

Rasa Alisauskiene est Directeur général, *Baltic Surveys* (Enquêtes baltes), Vilnius, Lituanie.

2. Les réformes de l'administration publique

2.1. Les changements sociaux dans les Pays baltes

Depuis le mois d'août 1991, des transformations politiques et sociales fondamentales ont eu lieu dans les États baltes, dès lors que l'indépendance des États qui faisaient partie de l'ancienne URSS a été reconnue par la communauté internationale. Et cependant, les sentiments d'unité et d'espoir qui avaient suivi l'indépendance ont cédé la place au désespoir et à la discorde, en particulier sous l'effet des difficultés économiques et des luttes intestines.

Parmi les changements les plus importants, il convient de noter les premières élections indépendantes pour les nouvelles institutions politiques (le parlement et la présidence). Pour la première fois depuis les années 30, les électeurs ont effectué leurs choix sur des listes constituées pour plusieurs partis. Il y a eu, en outre, d'importants changements économiques : une nouvelle monnaie est actuellement en circulation, et des pas encore hésitants ont été faits en direction d'une économie de marché.

Malgré ces changements importants, l'héritage de plus de 50 ans de domination soviétique a laissé une trace importante dans la vie politique, économique et sociale de la Lituanie. Un des héritages importants a été celui qui a modelé les valeurs et les attitudes sociales. Il se peut que le problème le plus délicat que le régime soviétique ait laissé derrière lui soit celui des structures économiques mises en place par les maîtres de Moscou.

Le 11 mars 1990, le Conseil Suprême de la Lituanie a voté pour la restauration de l'indépendance de la République lituanienne. Cette déclaration d'indépendance ouvrait une nouvelle ère post-communiste dans le pays. Ce n'est, cependant qu'après le coup d'État avorté en Union soviétique au mois d'août 1991, que la communauté internationale a reconnu la république nouvellement réinstituée.

La situation politique extérieure a largement capté l'attention de la population et des responsables politiques au cours des premières années d'existence de la Lituanie post soviétique. Il convient à cet égard de distinguer deux périodes dans l'histoire récente du pays : de 1989 à 1991 et de 1992 à aujourd'hui. Cette division est importante pour mieux comprendre le développement du pays. Elle est également essentielle pour le principal objet du présent chapitre : l'analyse du développement et de l'utilisation des sondages d'opinion en Lituanie.

Depuis l'échec du coup d'État à Moscou, en août 1991, la situation politique a considérablement changé en Lituanie. Cette date peut également être tenue pour une date charnière de l'opinion publique de ce pays. Avant le mois d'août 1991, le principal élément qui différenciait les opinions des différents groupes de la société lituanienne était de nature politique. Les problèmes politiques (les relations avec l'URSS) dominaient dans l'esprit des gens, puisqu'ils estimaient que les réformes économiques et sociales ne pourraient être mises en œuvre qu'après la réinstallation de l'État.

Dans l'arène politique deux grandes orientations (l'indépendance ou le maintien au sein de l'URSS) étaient représentées d'une part, par le Front populaire (le mouvement *Sajudis*) qui avait le soutien de la majorité des lituaniens (au cours de l'été 1990, 68 pour cent de l'ensemble de la population de la Lituanie avait apporté son suffrage au *Sajudis*) et d'autre part, par le Parti communiste et par des mouvements tels que *Jedinstvo*, qui jouissait pour l'essentiel du soutien de la minorité russe (à l'été 1990, il avait obtenu en tout le soutien de 6 pour cent de la population adulte). Les députés du *Sajudis* au Conseil Suprême de la Lituanie ont annoncé la restauration de l'État indépendant de la Lituanie, au cours de la première réunion

du Parlement lituanien, qui s'est tenu le 11 août 1990. Le Parti Communiste (CPSU) a cessé d'exister en Lituanie après l'échec du coup d'État de Moscou mentionné, plus haut.

Les principales différences entre les partis politiques de "gauche" et de "droite" étaient, à cette époque associées aux tactiques envisagées pour obtenir l'indépendance et mettre en œuvre la réforme économique (voir Alisauskienė et al. été 1993 ; Horichter et al. 1993 ; et Alissuskas et al. 1993).

2.2. *La réforme administrative*

Comme les autres pays post-soviétiques, la Lituanie a été obligée d'entreprendre deux types de tâches pour réformer sa dispositif juridique et institutionnel. Non seulement a-t-il été nécessaire de transformer l'ancien système juridique, mais il a fallu que le pays se dote d'un système législatif entièrement nouveau. Les autres pays d'Europe centrale pouvaient entreprendre ce type de réforme en utilisant les structures déjà en place pour un État nation souverain (c'était notamment le cas pour la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Pologne, etc.). Dans le cas de la Lituanie, mais c'est aussi vrai pour les deux autres États baltes, toute la structure juridique et institutionnelle précédant l'indépendance était intégrée au système soviétique.

Dans ces conditions, la réforme de l'administration publique, qui a commencé en 1990 et qui est encore en cours, a dû s'acquitter des tâches suivantes :

- Élaborer une nouvelle structure institutionnelle pour un pays indépendant ;
- Élaborer les principes de base pour la mise en place du système législatif ;
- Transformer les anciennes institutions, héritées du système soviétique ;
- Créer les nouvelles bases légales et la structure institutionnelle correspondant à tous les secteurs qui étaient précédemment entièrement sous le contrôle soviétique (Politique étrangère, Défense).

Dans le contexte de la réforme de l'administration publique, les tâches suivantes sont accomplies, ou sont actuellement envisagées :

- Une nouvelle Constitution lituanienne a été élaborée et adoptée par l'électorat au cours du référendum national d'octobre 1992 ;
- Un nouveau système électoral a été adopté pour les élections nationales et locales, de même que pour les élections présidentielles ;
- La Cour Constitutionnelle a été instituée et elle fonctionne ;
- L'Office du Président de la République a été institué et le premier Président de la Lituanie d'après-guerre a été élu au début de l'année 1993 au suffrage universel ;
- Un Parlement national a été rétabli ;
- Un système multi-parti a été institué ;
- La réforme des institutions suit son cours, avec la création d'un Ministère de la Défense nationale et la transformation des autres ministères ; le nombre et les fonctions des ministères changent et font encore l'objet de discussions ;

- Au niveau régional, un office des administrateurs régionaux a été mis en place et la réforme administrative des subdivisions régionales du pays a été entreprise ;
- Au niveau local, les municipalités et leurs administrations ont été transformées ;
- Le code de la fonction publique, définissant les fonctions, les responsabilités et les garanties des fonctionnaires a été adopté ;
- Le droit est en cours de révision de manière à en assurer l'harmonisation avec les exigences de l'adhésion à l'UE.

3. Historique des enquêtes

Sous le régime soviétique, il n'a eu aucune enquête qui fut représentative, menée à l'échelle du pays et mise à disposition du public. En revanche, des recherches sociales ont été réalisées dans les institutions universitaires. L'Institut de Philosophie, de Sociologie et de Droit de l'Académie des Sciences de Lituanie ont été, avec l'Université de Vilnius, les principaux centres où étaient réalisés ce type d'études sociales empiriques. Le principal centre d'intérêt des enquêtes menées dans ces institutions portait sur la sociologie industrielle, l'éducation et les problèmes de socialisation des jeunes. Dans la majorité des cas, ces enquêtes étaient purement empiriques et leurs résultats étaient utilisés par l'industrie et les instituts de formation. Elles étaient demandées par les institutions de l'administration centrale, telles que l'Académie des Sciences, ou par les programmes et les industries de l'Union.

Avant 1990, il n'existait pas d'institution privée qui fasse des enquêtes sur l'opinion publique. Les adresses des principaux centres d'enquête d'opinion publique se trouvent en annexe 1.

L'essor rapide des enquêtes sur l'opinion publique a commencé entre 1987 et 1989. De nouveaux responsables politiques nationaux, des médias indépendants, et des organismes étrangers ont montré de plus en plus d'intérêt à l'état de l'opinion publique dans une Union Soviétique en décomposition. Le climat politique de la Lituanie a également favorisé l'augmentation du nombre d'enquêtes d'opinion, qui paraissent exprimer la *vox populi* et offrir un excellent outil pour contrer la volonté de Moscou de maintenir les Pays Baltes dans l'Union soviétique.

Entre 1987 et 1990, les enquêtes nationales sur l'opinion publique étaient réalisées par des groupes de chercheurs d'institutions universitaires, telles que l'Académie des Sciences et l'Université de Vilnius. Au cours de cette période, ces groupes ont mis en place des réseaux de responsables des entretiens et ils ont acquis à la fois un savoir faire et des contacts avec des collègues étrangers et des clients. Plus tard, entre 1991 et 1992, ces efforts et cette expérience ont permis la création d'institutions privées pour les sondages d'opinion et les études de marché.

Entre 1987 et 1990, la plupart des enquêtes sur l'opinion publique portaient sur des questions telles que :

- L'attitude du public concernant l'indépendance de la Lituanie ;
- La confiance du public dans les institutions sociales et les nouvelles forces politiques ;
- Les attitudes du public concernant le rôle joué par les pays étrangers et leur soutien à la Lituanie ;
- Le comportement et les motivations électoraux.

Au cours de cette période, les principaux clients des enquêtes étaient les médias nationaux indépendants, les nouveaux partis politiques, le Parlement, les administrations centrale et locales et des institutions internationales, telles que la United States Information Agency, Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute, les médias étrangers (BBC, RFE/RL, Voice of America, le Groupe Times Mirror), ou encore les universités américaines et européennes.

La seconde période de l'histoire des recherches utilisant des enquêtes, après le communisme, a commencé en 1992 et elle est encore en cours. Elle est caractérisée par deux éléments :

- Le changement du climat politique et l'état d'esprit du public en Lituanie, qui s'est surtout intéressé aux questions internes et a pris une tournure pessimiste ;
- La création d'organisations de recherches privées.

En 1992, deux importantes organisations, qui sont à présent bien connues, ont été créées en Lituanie pour effectuer des enquêtes sur l'opinion publique et des études de marché :

- Baltic Surveys Ltd., qui est membre du réseau Gallup ; et
- Vilmorus.

L'une et l'autre membres de la European Society for Opinion and Market Research (ESOMAR). Baltic Surveys Ltd. a été créé en capitalisant sur l'expérience de l'équipe de recherches de l'Université de Vilnius. Elle est une entreprise conjointe réalisée avec l'organisation britannique Gallup. Vilmorus a été bâtie en bénéficiant d'expérience acquise par l'Institut de Philosophie, de Sociologie et de Droit de l'Académie des Sciences. Par ailleurs, un certain nombre d'agences de conseil ont été créées en Lituanie. Elles se chargent également d'études d'opinion plus modestes.

En 1994 et 1995, plusieurs nouvelles entreprises privées de sondages d'opinion et d'études de marché ont été créées, pour lesquelles les études de marché est la tâche principale. Parmi celles-ci, Megalopolis, Social Information Centre, Fund Sociology réalisent également des études d'opinion ponctuelles. Les sujets qui leur sont confiés ont surtout pour thème les problèmes sociaux et l'éducation. Depuis 1992, environ 90 pour cent des enquêtes sur l'opinion publique sont réalisées par des entreprises de recherches privées.

L'éventail des commanditaires de ces études a évolué depuis 1992. Au cours des premières années qui ont suivi la chute du communisme et jusqu'en 1992, les principaux commanditaires de ces études étaient l'administration centrale de la Lituanie, les médias nationaux et étrangers, et les organisations internationales. Depuis 1992, la proportion des enquêtes qui sont financées par le gouvernement est moins importante. Il se fait aussi que l'Académie des Sciences et les universités ont moins de ressources ou ne peuvent plus en disposer. En revanche, la part des médias lituaniens et des institutions étrangères a augmenté parmi les commanditaires des enquêtes.

Depuis 1991, la Lituanie a pris part au projet de l'Eurobaromètre pour les pays d'Europe centrale et orientale (l'enquête est réalisée par Baltic Surveys depuis 1991). Cette enquête, effectuée avec un financement de la Commission européenne, suit l'évolution de l'opinion des populations de la région. Elle a été effectuée tous les ans depuis 1990 (voir Horichter 1993, et "Public Opinion About the European Community" 1992-1997).

Depuis 1992, Vilmorus effectue régulièrement le "New Baltic Survey". Cette enquête étudie également l'évolution de l'opinion des populations d'Europe centrale et orientale, avec un financement de la

Commission européenne. Elle est aussi réalisée tous les ans, mais son centre d'intérêt est plus celui des réformes économiques dans la région que celui des questions politiques.

De 1990 à 1996, les principaux commanditaires des enquêtes d'opinion publique en Lituanie ont été la Commission européenne, la United States Information Agency, Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute, la Banque Mondiale, des universités américaines et britanniques, le Parlement et le gouvernement de la Lituanie et les média lituaniens.

Pendant cette période, environ 50 études ont été réalisées tous les ans sur l'opinion publique lituanienne. Elles ont porté sur des sujets différents ; leur ampleur, leurs populations cible et le niveau de disponibilité dont elles ont bénéficié ont tous été différents.

Compte tenu de l'activité et de l'ampleur croissante des études sur l'opinion publique en Lituanie, on pourrait imaginer que les responsables de l'État aient pris conscience de leur intérêt de leurs résultats et qu'ils aient l'habitude de les utiliser. En fait, l'image n'est pas aussi simple. Comme pour d'autres pays d'Europe centrale, l'attitude des responsables de l'État au sujet des études d'opinion est un sujet de controverses. La réaction (ou, pour le moins, celle qui est exprimée publiquement) est strictement tributaire des résultats : si les résultats sont négatifs, la réaction est le plus souvent l'adoption d'une attitude de défense et de contestation de la méthodologie ou de l'organisme responsable de l'étude. En revanche, si les résultats sont positifs, la réaction officielle est favorable et les acteurs qui ont été évalués sont félicités.

Le rôle des média nationaux dans la commande et l'utilisation des résultats ne doit pas être sous-estimée. Les média sont les commanditaires et les diffuseurs de ces résultats, sur une base régulière. Cette publicité apporte une garantie sur la méthodologie, la mise à la disposition des informations au public, dans son ensemble, et la possibilité d'attirer l'attention du public sur les problèmes les plus urgents du pays. La diffusion des résultats des enquêtes sur l'opinion publique, portant sur l'évaluation des réformes, le fonctionnement par les média des différentes institutions et sur les acteurs politiques exige également une réaction de la part des responsables des prises de décisions au sujet des dossiers abordés et des questions soulevées.

3.1. *L'état d'esprit de la population lituanienne vis-à-vis des orientations du gouvernement*

Pour essayer de percevoir une évolution dans les réactions des autorités vis à vis des enquêtes sur l'opinion publique, il convient d'abord de s'interroger sur l'évolution du contexte général dans le pays. L'évaluation des changements dans l'état d'esprit de la population a également été faite par les recherches sociales.

Il est possible de dire de l'état d'esprit des lituaniens au cours des sept années de changements sociaux (1989 — 1996) qu'il a été dominé par un certain nombre de soucis et de craintes pour l'avenir et que beaucoup de gens ont ressenti profondément que leur situation allait en se détériorant. Les lituaniens étaient profondément mécontents de la situation économique de leur pays. Qu'ils fussent partisans d'un marché libre, ou d'une économie composite, ils souhaitaient souvent des réformes plus rapides. Un changement important est advenu au début de l'année 1997 : l'état d'esprit a commencé à prendre une tournure plus optimiste, surtout au regard de l'évaluation de la réforme économique et de la situation financière (voir Stimson 1991, et *The Features of Political Consciousness of Lithuanian People* 1991).

La réaction à la transformation politique et économique qui se déroule en Lituanie depuis la reconnaissance internationale de l'État a consisté en un renversement de la proposition jusqu'alors

acceptée selon laquelle “la démocratie passe en premier, l’économie ensuite”. Dans une situation de confusion et de révolution, la démocratie passait pour une garantie de liberté et de qualité de vie, de telle sorte que le problème le plus important au lendemain de la révolution a été de garantir l’ordre et de résoudre les problèmes économiques.

Après quelques années de réformes, la population lituanienne, qui peinait devant les difficultés sociales et économiques, s’est détournée des questions politiques pour s’intéresser aux problèmes économiques. Des questions de nature sociale, comme le niveau de vie, les pensions de retraite, l’inflation et la criminalité ont pris la première place dans l’esprit des gens. On a évalué les institutions sociales pour en déterminer l’efficacité, dans la solution des difficultés ambiantes. La population lituanienne est devenue de plus en plus rationnelle, dans les jugements qu’elle porte sur le rythme des réformes et sur leur orientation.

4. Le contrôle des performances et de l’acceptation des institutions, du gouvernement et de l’administration publique

4.1. Les institutions économiques, politiques et sociales

L’étude de la confiance que porte la population à ses institutions politiques et économiques a été entreprise par Baltic Surveys et par Vilmorus dès la fin du régime communiste en Lituanie. Des indicateurs de ce type sont habituellement suivis comme des parties intégrantes des enquêtes générales sur la nation.

Entre 1989 et 1992, le laboratoire de sociologie de l’Université de Vilnius a évalué la confiance que le public avait dans ses institutions sociales. Ces mesures ont d’abord été faites tous les trimestres, puis, dès le début de l’année 1992, tous les deux mois. Depuis sa création en 1992, Baltic Surveys a continué à suivre les opinions de la population concernant le fonctionnement des institutions de l’État. Les mesures sont faites sur des indicateurs tels que le niveau de confiance du public dans le Parlement, l’Office du Président, le Gouvernement central, l’administration locale, les forces armées nationales, la police, les cours de justice, la Banque centrale, les médias et l’Eglise. Ces enquêtes sont demandées par le journal national *Respublica* et elles sont publiées tous les mois (voir *The Features of Public Consciousness of Lithuanian People* 1991). Depuis l’année 1992, Vilmorus a entrepris de mesurer la confiance portée par la population dans ses institutions plusieurs fois par an. Ces études sont demandées par des partis politiques, les médias et des organisations internationales (voir l’encart 1).

Comme le souligne J.A. Stimson, “l’état d’esprit d’orientation national est le concept. Il naît de la constatation que l’opinion publique constitue une entité par elle-même... Le point de départ de l’état d’esprit est l’information sur les préférences spécifiques... La mesure souhaitée, en fin de comptes, est une série chronologique régulière, régulière dans le sens de disposer d’une seule valeur très exactement pour chaque période. L’état d’esprit d’orientation peut être mesuré, peut être, c’est à dire peut se voir attribuer une série de chiffres qui indiquent l’objet sous-jacent lui-même” (Stimson 1991).

L’état d’esprit d’orientation et un indicateur d’agrégat relatif à l’état de la société et il peut être décrit en termes quantitatifs et qualitatifs. Suivant son évolution dans le temps, l’accroissement, la chute ou la stabilité de l’état d’esprit d’orientation peuvent être estimés en une période donnée (Stimson 1991).

Le principal intérêt de ce type d’enquête réside dans leur influence sur le niveau d’influence sur la prise de conscience des lituaniens sur l’opinion publique elle-même. Les résultats de ce type d’études sont en

général publiés dans les médias et sont par conséquent les exemples les mieux connus d'enquêtes sur l'opinion publique.

ENCART 1 : ÉTUDIER LA CONFIANCE DU PUBLIC DANS LES INSTITUTIONS SOCIALES

Le Baromètre de la Lituanie est un projet que Baltic Surveys met en œuvre régulièrement depuis 1992. Depuis 1993, le niveau de la confiance du public est estimée tous les mois. La suite des indicateurs sur la confiance dans les institutions, les responsables politiques et les partis politiques est commandité par le journal à diffusion nationale *Respublika*, et elle est publiée au cours de la dernière semaine de chaque mois. Le projet a recours à un échantillon représentatif national de 1000 personnes, âgées de 15 à 74 ans. Les données sont collectées au cours d'entretiens face à face. Des questionnaires lituaniens et russes sont utilisés. La marge d'erreur ne dépasse pas 3 pour cent.

Les résultats de l'étude de la confiance du public dans ses institutions sociales fait apparaître qu'au cours des dernières 6 années, seuls les médias de masse ont amélioré leur taux de confiance. A la fin de l'année 1997, plus de 70 pour cent de la population de la Lituanie avait confiance dans ses médias de masse. La seconde institution à bénéficier d'un degré élevé de confiance est l'Eglise. Le taux qui lui est attribué n'est pas tombé en dessous de 55 pour cent. Toutes les autres institutions, c'est-à-dire le Parlement, l'Office du Président, l'administration centrale et locale, la défense nationale, la police, les cours de justice et la Banque centrale avaient vu leur image se détériorer aux yeux du public. A la fin de l'année 1996, toutes ces institutions avaient plus de suffrages négatifs qu'ils n'en avaient de positifs.

Les données qui proviennent de l'estimation de la confiance de la population dans ses institutions sociales est utilisée par le gouvernement et par différents ministères, mais également par les médias pour vérifier la manière suivant laquelle le public apprécie ses performances. Ces données ont été citées par les responsables politiques et par l'administration publique à plusieurs reprises à l'occasion des analyses qu'ils faisaient de l'évolution de la société démocratique en Lituanie.

Les données réunies par le Baromètre de la Lituanie permet la mise en œuvre du concept de "état d'esprit d'orientation" (note du traducteur : "*policy mood*" en anglais) pour l'évaluation de l'évolution de l'opinion publique lituanienne.

Il est impossible de mesurer directement l'utilisation des résultats de ces enquêtes. Les résultats sont utilisés par les responsables politiques à l'occasion de leurs campagnes de relations publiques aux côtés d'exemples de l'approbation ou de la désapprobation des performances des responsables politiques et des institutions.

4.2. Le gouvernement central, le secteur public et l'administration publique

Ce type d'étude est très semblable à ceux qui ont été décrits précédemment. La cotation du gouvernement central et de l'administration publique est le plus souvent établie en même temps que l'estimation du niveau de confiance envers d'autres institutions sociales. Ce genre de mesure continue a été réalisée par Baltic Surveys et par Vilmorus depuis 1992.

Les résultats de ces enquêtes, réalisées parmi la population du pays, laisse apparaître une tendance : la perte de confiance dans le gouvernement. Il ne s'agit cependant pas d'une tendance "plate". Chaque élection nationale a été précédée en Lituanie par une forte chute de la cotation du gouvernement et, aussitôt après, les attentes renaissent et les cotations remontaient pendant plusieurs mois. L'existence de cette tendance est corroborée par les données fournies par les deux organismes de sondage, en fonction d'enquêtes réalisées séparément, mais en utilisant des méthodologies comparables.

Les études ponctuelles, commanditées par le gouvernement, les ministères et les organisations internationales sont un autre type d'étude portant sur l'évaluation de la performance du gouvernement, de l'administration publique et du secteur public.

Plusieurs exemples d'études à long terme, lancées par le gouvernement lui-même peuvent être cités. En 1992 et 1993, puis à la fin de 1995, Baltic Surveys a étudié l'évaluation du gouvernement central et des performances de l'administration publique par le public, à la demande du gouvernement. Les données fournies par ces études ont été utilisées par le gouvernement et n'ont pas été rendues publiques. En revanche, les résultats ont été utilisés pour élaborer des campagnes de relations publiques et pour préparer le public à ce que l'on savait être des décisions impopulaires. A plusieurs reprises, le gouvernement a pris des décisions sur le calendrier de publication des résultats et sur la façon de présenter au public de nouveaux textes de lois sur le contrôle des prix et sur les fonds de pension, seulement après que l'opinion publique ait été estimée sur ces questions.

En février et en mars 1997, Vilnius a réalisé plusieurs études commanditées par le gouvernement, portant sur des échantillons nationaux, pour évaluer l'attitude du public à l'égard de réformes qu'il avait mises en œuvre. Encore une fois, peu de chose a été publié sur ces sondages, mais le gouvernement en a utilisé les résultats pour développer sa campagne de relations publiques et pour expliquer au public ces mesures dont les enquêtes lui avait démontré qu'il avait tout lieu de craindre l'impopularité.

Le gouvernement, qui était le commanditaire de ces études, en était donc ici également l'utilisateur.

5. Priorités dans le choix des politiques

Depuis 1992, plusieurs enquêtes ont été réalisées parmi les élites de la Lituanie. En septembre 1993, Baltic Surveys a ainsi effectué une enquête parmi les responsables politiques du pays, les dirigeants d'entreprises sous contrôle de l'État et sous contrôle privé, et les responsables des médias. L'échantillon portait sur 136 personnes. En même temps, l'enquête était faite auprès du grand public, en utilisant la même série de questions. Les résultats de l'enquête ont permis une comparaison entre les opinions des membres de l'élite et celles du grand public sur les tendances générales du développement du pays, sur les réformes économiques, l'évolution de la situation économique et le niveau de confiance que l'on pouvait accorder aux institutions sociales.

Les membres de l'élite étaient plus favorables à la mise en place d'une économie de marché libéral (88 pour cent estimaient que c'était le choix qu'il convenait de faire), que ne l'était le grand public (62 pour cent).

Les deux groupes étaient le plus souvent mécontents de la mise en œuvre des réformes économiques (85 pour cent des membres de l'élite et 68 pour cent du grand public). Pour ce qui concerne l'évaluation de la situation économique en Lituanie, l'élite était plus pessimiste que ne l'était le grand public. En même temps, l'élite lituanienne avait moins confiance dans l'ensemble des institutions sociales exception faite du gouvernement et des tribunaux, que ne l'avaient le grand public. Cette étude peut servir d'exemple d'enquête ponctuelle commanditée par les médias et dont les résultats ont été publiés (voir Alisauskas et al. 1993, et Alisauskiene et Bajaruniene 1993).

Une autre série d'études, pour lesquelles les personnes enquêtées étaient choisies parmi l'élite du pays, a été commanditée par le Conseil Norvégien de la Recherche. Un des projets avait pour objet les parlements baltes. En 1992, 90 pour cent de l'ensemble des membres du Parlement lituanien ont été interrogés par Baltic Surveys. Cette étude portait sur les valeurs, les attitudes et les opinions des politiciens. Les

domaines abordés étaient en particulier les champs considérés comme essentiels pour le développement du pays, ainsi que les priorités accordées dans ce contexte. Les résultats de cette enquête ont fait apparaître que les responsables politiques (ainsi que le grand public), considérées que les questions les plus importantes étaient la réforme de l'économie et le renforcement de la sécurité nationale.

Une seconde étude commanditée par la Norvège a été réalisée par Baltic Surveys en 1993 et renouvelée en 1997. Elle portait sur 300 membres de ce qu'il est convenu d'appeler l'élite, et parmi laquelle on retrouve des responsables politiques, des administrateurs, des responsables d'entreprise et des média ou des intellectuels. Ici encore, l'étude avait, entre autres sujets, pour objet les opinions et les attitudes du groupe cible au sujet des réformes et du développement social. Les données obtenues dans ces études sont encore en cours d'analyse et seront publiées en Norvège.

L'une et l'autre de ces études ont été commanditées par des institutions étrangères et aucun des résultats n'a été publié en Lituanie. Les principales conclusions, compte tenu des données produites par ces enquêtes, ont été communiquées par les chercheurs aux responsables politiques (voir l'encart 2 pour un exemple).

ENCART 2 : LES PRIORITÉS ACCORDÉES AUX POLITIQUES PAR LES ÉLITES ET PAR LA POPULATION DANS SON ENSEMBLE : LA PRIVATISATION EN LITUANIE

Ce projet, qui porte à la fois sur l'opinion du grand public et sur celle de l'élite au regard du processus de privatisation en Lituanie, a été commanditée par le programme Phare. L'enquête a été réalisée en janvier 1998 par Baltic Surveys. Un échantillon représentatif national de 1 007 personnes, âgées de 15 à 74 ans a été interrogé au cours d'entretiens directs. En se servant d'un questionnaire comparable, 103 membres de l'élite, comprenant des responsables politiques, de l'administration et des média ont également été interrogés.

Dans le grand public, 34 pour cent des personnes interrogées étaient en faveur de la vente de grandes entreprises à des compagnies étrangères, alors que 52 pour cent y étaient opposés. Parmi l'élite, 79 pour cent y étaient favorables, alors que 14 pour cent y étaient hostiles. Le principal argument qui eut été susceptible de modifier l'attitude du grand public résidait dans la possibilité de créer de nouveaux emplois dans les entreprises qui étaient ainsi vendues. S'il s'avérait que de nouveaux emplois étaient effectivement créés par ce moyen pour la population locale, 68 pour cent des gens serait alors d'accord pour que se fasse la vente des grandes entreprises.

Parmi l'élite lituanienne, la majorité est de l'avis que seuls les chemins de fer et le secteur de l'énergie devraient demeurer en majorité de la propriété de l'État. Pour les autres secteurs, l'élite estimait qu'un système mixte de propriété de l'État et de propriété privée devait être la règle (par exemple, pour les soins de santé, les média de masse, et la banque) et sinon, que la propriété privée devait dominer (par exemple, pour la restauration, les industries légères, l'industrie lourde, l'agriculture). Le grand public estimait que la restauration, le commerce de détail et l'agriculture étaient les activités qui se prêtaient le mieux à la propriété privée. En revanche, les chemins de fer, l'énergie, les transports aériens, le raffinement du pétrole et les télécommunications devaient demeurer dans le secteur public, tous les autres secteurs demeurant mixtes.

Les résultats de l'enquête ont été remis au Programme Phare et aux autorités lituaniennes. Ils ont été utilisés pour préparer et pour mettre en œuvre une campagne de relations humaines destinée à expliquer à la population la politique suivie par le gouvernement en matière de privatisation.

Le Lithuanian Free Market Institute (l'Institut lituanien pour l'économie de marché libérale), qui est un organisme à but non lucratif, a commandité en 1995 et en 1996 plusieurs études, financées par différentes

organisations internationales, sur les élites de la Lituanie. Ces études portaient sur les attitudes de plusieurs groupes parmi ces élites au sujet des réformes et des priorités adoptées pour le pays, mais également sur les valeurs du groupe-cible. Les résultats de ces études ont été commentés dans les médias et communiqués aux membres de l'élite. Ils prouvaient le soutien massif des responsables politiques et du monde des affaires à l'économie de marché, et à la création d'un système démocratique multi-parti.

Parmi les études à large champ d'intérêt, consacrées à la comparaison des valeurs et des attitudes des élites et du grand public, il convient de citer les études annuelles conduites par Baltic Surveys et commanditées par Radio Free Europe/Radio Liberty Research Institute (qui est devenu en 1996 "InterMédia Survey", États-Unis). Ces études ont permis la réunion d'une large banque de données sur les valeurs et les attitudes, tant de l'élite (politique, des affaires, des médias, de l'administration et du monde intellectuel) que du grand public. Le même questionnaire est utilisé pour le grand public et pour l'élite. Les données des deux enquêtes sont comparables. Le projet est renouvelé tous les ans et l'analyse de ses résultats permet donc d'établir les tendances pour l'évolution de l'opinion publique.

6. Opinions en matière d'intégration européenne

Depuis 1991, l'Eurobaromètre pour l'Europe centrale et orientale a été réalisé en Lituanie tous les ans par Baltic Surveys sur mandat de la Commission européenne. Au moment de la réaction du présent rapport, six études annuelles avaient été faites et l'enquête pour 1997 était en cours de préparation.

Cet Eurobaromètre régional réalise une estimation sur l'opinion de la population à l'endroit de l'UE, des relations internationales et des événements propres au pays. L'enquête est faite sur un échantillon représentatif national des habitants du pays, d'un âge supérieur à 15 ans.

Depuis 1996, l'Eurobaromètre pour l'Europe centrale et orientale porte également sur les élites. Lorsque Baltic Surveys a réalisé l'étude de 1996, il a interrogé 150 membres de ce groupe sur leurs opinions au sujet de l'adhésion de la Lituanie à l'UE et à l'OTAN. Les mêmes questions ont été posées à l'occasion de l'enquête sur le grand public. Les données de ces deux études font apparaître que l'élite politique est nettement plus favorable à l'adhésion tant à l'UE qu'à l'OTAN que ne l'est le grand public, où les personnes interrogées n'ont souvent pas d'opinion sur la question.

Les conclusions de l'Eurobaromètre pour l'Europe centrale et orientale sont publiées et diffusées largement. Il demeure que l'enquête menée au titre de ce projet est également très critiquée de la part des responsables politiques. Dans la mesure où le projet est financé et publié par la Commission européenne, les responsables politiques sont également sensibles à ces conclusions. Ces dernières sont publiées de manière à permettre une comparaison avec les données équivalentes acquises dans les autres pays de la région, et les responsables politiques ont donc tendance à critiquer les enquêteurs lorsque la Lituanie apparaît sous un jour défavorable. A titre d'exemple, en 1995, plus de 70 pour cent des personnes habitant en Lituanie ont déclaré qu'elles étaient mécontentes de la mesure dans laquelle les droits de l'homme étaient respectés dans le pays. Le niveau de mécontentement était plus élevé qu'il ne l'était dans les pays voisins. Certains responsables politiques ont critiqué ces conclusions, en alléguant que les voisins de la Lituanie avaient plus de problèmes ethniques que n'en avaient leur pays, et que dans ces conditions, leurs concitoyens ne pouvaient pas être plus critiques. Ces commentaires ont illustré les différences qui existent dans la compréhension des concepts de "droits de l'homme" par les hommes politiques dans leur ensemble.

L'Eurobaromètre pour l'Europe centrale et orientale démontre également que les études sur l'opinion publique sont susceptibles de stimuler le débat public avec des résultats utilisables. Les résultats de l'étude

réalisée en novembre 1996 ont fait prendre conscience aux responsables politiques lituaniens que le public de leur pays n'était assez informé ni des résultats probables de l'adhésion de leur État à l'UE, ni des politiques et des structures de l'Union. Dans ces conditions, les autorités lituaniennes ont pris l'initiative d'une campagne d'informations destinée à améliorer la connaissance des affaires européennes.

Le projet de l'Eurobaromètre est l'exemple le mieux connu de projet de comparaison internationale sur l'intégration européenne. Depuis 1992, cependant, plusieurs autres études nationales ont évalué l'opinion publique concernant la politique étrangère et les priorités de la Lituanie. Tant Baltic Surveys que Vilmorus ont mené des études ce type sur l'opinion publique à la requête de l'Assemblée Balte, du Parlement lituanien, du Ministère des Affaires étrangères ou des médias. Les conclusions de ces études ont fait apparaître qu'en 1991 et 1992, le public de la Lituanie avait manifesté une réelle euphorie à l'égard de ce qu'elle croyait alors être une intégration rapide à l'UE. En fait, après cinq ans il est apparu clairement que l'appartenance à l'UE est un projet à long terme et que l'intégration sera un processus assez long et difficile. Le public de la Lituanie est devenu moins émotif et plus rationnel. Le nombre des adversaires à l'adhésion à l'UE n'a pas changé depuis 1991 (il est demeuré au taux de 6 à 8 pour cent de la population). En revanche, le nombre des personnes nettement favorables a diminué, passant en six ans de 60 à 35 pour cent. Il semble donc qu'un lituanien sur trois soit devenu un "indécis" et qu'il exige plus d'informations sur les avantages et les inconvénients de l'adhésion à l'UE (voir "Public Opinion about the European Community" 1992 — 1997).

Les résultats de ces enquêtes sont communiquées aux responsables lituaniens et européens, mais également au grand public. Ils permettent de mieux connaître les besoins du public et de concevoir les campagnes d'opinion.

7. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques

7.1. La mise en place d'une politique

Lors du lancement des réformes du système de l'administration publique, en 1990, tant le public que les responsables de l'État se sont engagés dans des débats sur les orientations de la réforme et sur les moyens de la mettre en œuvre. Malgré l'importance de ce sujet, très peu d'études empiriques ont été entreprises sur ce sujet.

En 1990 et en 1991, l'Institut de Philosophie, de Sociologie et de Droit de l'Académie des Sciences de Lituanie a réalisé 6 études parmi le public lituanien. Des échantillons nationaux représentatifs de 1 000 personnes ont été interrogées directement. Parmi les sujets qu'ils abordaient, les sondages portaient sur l'attitude du public concernant le système de vente au détail en Lituanie (cinq études en 1990 — 1991). Une étude réalisée par l'Institut portait sur l'attitude du public au sujet des changements sociaux en Lituanie. Il faisait une estimation de l'évaluation par le public du système de protection sociale, de l'éducation et des soins de santé. Les résultats de cette étude ont été communiqués au gouvernement. Ils ont permis de mieux savoir quels étaient les groupes sociaux les plus vulnérables au cours de la mise en œuvre de la réforme économique et le type d'assistance qui était le plus demandé. Les résultats ont démontré que, contrairement aux opinions reçues, les retraités n'étaient pas les seuls à être frappés par une chute de leur niveau de vie, mais que les jeunes familles, avec de petits enfants étaient également dans une situation économique pénible. L'étude a également montré le besoin pour des changements dans la politique du logement mise en œuvre par le gouvernement. Le besoin se fait fortement sentir de mettre des prêts et des crédits à la disposition des jeunes familles et des étudiants pour qu'ils puissent louer ou acheter un appartement.

En 1991, le Laboratoire de Sociologie de l'Université de Vilnius a réalisé une étude sur la réforme de l'Office du Premier ministre. Le questionnaire a été rempli par les membres du cabinet, mais également par les fonctionnaires de l'Office du Premier ministre. L'étude avait été demandée par le gouvernement et ses résultats ont été utilisés lors de la préparation de la réforme. Les modifications aux structures existantes ont été réalisées en prenant appui sur les recommandations de cette étude, et ont facilité le flux des informations entre les différents niveaux de la hiérarchie. Les communications entre les différents départements et la communication inter-institutionnelle a également été améliorée à la suite des changements structurels et fonctionnels.

En 1990 et 1991, le Laboratoire de Sociologie de l'Université de Vilnius a également réalisé plusieurs études commandées par le Département de la Défense nationale (ensuite renommé Ministère de la Défense) pour étudier l'attitude du public et celle des hauts fonctionnaires au sujet de la création et la mise en place de forces armées nationales et au sujet de la structure à donner au Ministère.

Pour ce qui concerne la réforme de l'administration, le Ministère de l'Intérieur a commissionné et réalisé un certain nombre d'enquêtes pour son propre usage. Ces études portaient sur l'image de la police et sur la satisfaction des employés. Ces études ont été réalisées par le Ministère lui-même ou par l'Académie de police.

Baltic Studies a réalisé plusieurs enquêtes sur les attitudes et les préférences du grand public et de l'administration au sujet de la réforme des services de santé (en 1992, 1994, et 1995), sur la réforme du système de la sécurité sociale (1995) et sur la réforme de la gestion du marché du travail (1994 et 1995). La majorité de ces études étaient, cependant, des travaux ponctuels (voir, ci-dessous, à titre d'exemple, l'encart 3). Les résultats et les conclusions sont en général utilisées par l'institution qui a commandité l'étude (voir Alisauskiene et Bajaruniene 1993).

En 1995, Vilmorus a réalisé une étude consacré aux attitudes du grand public concernant la réforme du système des soins de santé. Les 1 000 personnes interrogées constituaient un échantillon représentatif national, tenant compte des différentes questions abordées par la réforme. Les résultats de l'étude ont été présentés au Ministère de la Santé et ont été utilisés par le groupe qui préparait les grandes lignes de la réforme. Les résultats ont fait apparaître que beaucoup de Litoniens étaient mécontents de la structure du système de la santé, de la concentration des moyens d'assistance médicale secondaire dans les grandes villes et de l'inefficacité du fonctionnement des institutions médicales dans les régions rurales. L'étude a également souligné la nécessité de développer un système de travail social en Lituanie, et ce système est effectivement en cours de mise en place.

7.2. *La mise en œuvre des politiques*

Un exemple de ce type d'étude est le projet financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement, en Lituanie. Il a été réalisé en 1994 par Baltic Surveys avec une élite qui comprenait des ministres et des Vice-Ministres de tous les ministères du gouvernement, mais également avec le grand public. Cette étude peut être citée comme une bonne illustration de l'utilisation des enquêtes pour mieux connaître le contexte général et les priorités avant la mise en œuvre des réformes. Elle est décrite dans l'encart 4.

ENCART 3 : L'ENQUÊTE SUR LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'objectif de l'enquête était de faire apparaître ce que les hauts responsables de la fonction publique lituanienne considèrent comme étant les problèmes les plus importants dans la situation actuelle : comment considèrent-ils la réforme de l'administration publique en Lituanie et la formation professionnelle donnée aux fonctionnaires et quels sont leurs besoins à cet égard ?

Tous les ministres et les vice-ministres ont eu des entretiens approfondis avec Baltic Surveys. Les principaux résultats de l'enquête auprès des ministres ont fait apparaître qu'ils considéraient que les principaux problèmes qui ont trait à la réforme de l'administration publique étaient les suivants :

- Des problèmes de ressources humaines : le manque de collaborateurs qualifiés et de spécialistes ;
- Une très grande quantité de travail au jour le jour ;
- Une communication interne inefficace, qu'elle soit horizontale ou verticale ;

Parmi les solutions envisageables aux problèmes qu'ils relevaient, les hauts responsables de l'administration voyaient en particulier :

- Le financement : cette difficulté était difficile à résoudre dans la situation économique difficile actuelle. Néanmoins, les responsables interrogés suggéraient différentes solutions pour améliorer les performances des institutions dont ils avaient la responsabilité. Les moyens doivent être pris pour établir des priorités pour le développement de la Lituanie ; pour créer un réseau informatisé d'échange d'informations entre les ministères, l'Office du Premier ministre et le *Seimas* ; d'améliorer la formation de tous les fonctionnaires dans tous les domaines ; et d'appliquer la loi sur la fonction publique de sorte que les responsabilités et les droits des fonctionnaires soient précisés.

Un autre élément mentionné par la majorité des responsables concerne la mauvaise opinion du public à l'égard des fonctionnaires, pris en tant que groupe social. Les responsables ont fait valoir qu'il conviendrait d'informer et de former l'opinion publique en lui montrant également les exemples qui valorisent les activités professionnelles des fonctionnaires, sans s'étendre sur les éléments négatifs (surtout lorsqu'ils aboutissent à des généralisations). Une mauvaise opinion de l'ensemble des fonctionnaires de la part du public rend difficile le recrutement des meilleurs spécialistes dans les institutions gouvernementales et n'incite pas les meilleurs collaborateurs à y rester. Cette opinion constitue également une véritable menace pour un État indépendant, récemment rétabli dans ses droits et prérogatives.

Le grand public a fait l'objet d'une enquête parallèle, de manière à permettre une évaluation de son attitude à l'égard de l'administration publique. L'enquête a été réalisée parmi la population adulte du pays (âgée de plus de 15 ans est avec un échantillon national de 1 000 personnes). Les résultats de cette enquête portaient sur l'opinion du public sur les personnes qui travaillent dans l'administration publique ; leur expérience personnelle dans les domaines qui sont de la compétence des fonctionnaires ; et leurs principales doléances au sujet de l'administration publique.

Les résultats de l'enquête réalisée parmi la population dans son ensemble a fait apparaître que l'opinion au sujet des personnes travaillant dans l'administration publique n'était pas aussi négative qu'on pouvait s'y attendre, à en juger par les publications des médias de masse. L'opinion était partagée : 40 pour cent des personnes avaient une opinion favorable, alors que 50 pour cent avait un opinion défavorable au sujet de ce groupe social.

7.3. *L'évaluation des politiques*

L'enquête réalisée sur la réforme de l'administration publique, qui a été décrite ci-dessus, est un exemple de l'utilisation des sondages d'opinion dans le processus de réforme.

ENCART 4 : ENQUÊTE SUR LE CLIMAT DES INVESTISSEMENTS EN LITUANIE

L'objectif de l'étude était de faire apparaître l'opinion des investisseurs étrangers sur le climat politique, juridique et économique en Lituanie, sur ce qu'ils estimaient être les principaux problèmes et ce qu'il convenait de faire pour les résoudre.

Depuis 1995, cette étude est réalisée tous les ans. Environ 50 parmi les principaux investisseurs étrangers ont répondu au questionnaire et ont évalué les principaux obstacles auxquels leurs affaires sont confrontés en Lituanie. Les résultats auxquels ces études ont abouti ont montré que les investisseurs sont satisfaits des conditions de travail qu'ils trouvent et que si leurs choix étaient encore à faire, ils investiraient de nouveau en Lituanie. Les principaux obstacles qu'ils connaissaient pour le développement de leurs affaires ont été perçus comme dus aux changements trop fréquents de la réglementation en vigueur, à la bureaucratie et à la difficulté d'avoir des relations avec les personnes responsables des décisions.

Un des résultats pratiques de cette étude, menée en 1996, a été la création d'un groupe de travail comprenant des représentants des investisseurs étrangers et des autorités lituaniennes. Des réunions régulières sont organisées et les problèmes font l'objet de discussions. Les avis et les propositions des investisseurs étrangers sont pris en considération et des décisions pratiques sont prises par les autorités lituaniennes dans des domaines tels que celui des impôts, de l'amélioration de l'information ou du fonctionnement des douanes.

Un autre exemple de sondage de ce type peut être trouvé dans les études faites pour connaître l'opinion du public au sujet des réformes, pendant leur mise en œuvre. Des études de ce type ont été réalisées par le gouvernement en 1992 et en 1995. En 1995, Baltic Surveys a étudié l'évolution de l'opinion publique pendant les crises politiques et bancaires qu'a connues la Lituanie. Cette étude a porté sur les habitants des villes, et a comporté 200 entretiens téléphoniques par semaine. Le groupe hebdomadaire d'indicateurs a été défini par les chercheurs et par les responsables de l'Office du Premier ministre. Les données ont été communiquées à l'Office du Premier ministre le lendemain de la clôture des entretiens de sorte que puissent être envisagés les ajustements aux décisions au jour le jour et l'organisation des relations publiques. Ce type d'étude est important et utile lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des décisions impopulaires. Dans le cas où une campagne de relations publique est en cours, pour convaincre le public à accepter les réformes, ce type de contrôle permet d'obtenir rapidement des informations en retour pour les relations publiques et permet les ajustements nécessaires pour les activités entreprises et de la campagne. En revanche, ce type d'étude coûte cher et il est difficile de les poursuivre sur une longue durée.

Au cours de la réforme de l'administration publique, les hauts fonctionnaires de l'exécutif et les responsables politiques ont parfois recours aux sondages d'opinion pour demeurer en relation avec les réactions du public. Les fonctionnaires de l'administration publique, surtout au niveau des employés, sont beaucoup moins habitués à utiliser les sondages d'opinion pendant la mise en œuvre des réformes. Cette lacune est surtout attribuable au type de formation qu'ils reçoivent et qui comporte rarement des sciences sociales ou humaines.

Un élément favorable qui mérite d'être signalé au sujet de l'utilisation faite par les responsables politiques et les administrateurs lituaniens des sondages d'opinion demeure dans le fait que les chercheurs ne se limitent pas à communiquer leurs conclusions, mais qu'ils collaborent à la préparation des projets de

réforme et à la mise en place des moyens nécessaires pour leur mise en œuvre. Cette collaboration peut être attribuée aux relations personnelles qui existent entre les chercheurs et les utilisateurs des services, ou encore au fait que beaucoup de dirigeants sont recrutés au sein des institutions universitaires, et qu'ils avaient par conséquent travaillé eux-mêmes dans des équipes de recherche. A titre d'exemple, en 1993, un professeur de sociologie a été nommé conseiller du Président de la Lituanie. D'autres chercheurs ont pris part aux travaux de groupes de spécialistes qui ont préparé la réforme du système de protection sociale et à la mise en place des ministères, etc.

L'image dont bénéficie le gouvernement parmi ses fonctionnaires, ou à l'extérieur, est l'objet d'études régulières en Lituanie. Toutes les enquêtes sur l'opinion de l'élite et du grand public ont évalué leurs opinions sur les institutions, telles que le gouvernement et le parlement. L'expérience accumulée entre 1991 et 1996 laisse apparaître que cette image n'évolue pas de manière importante : tant le grand public que l'élite sont assez critiques au sujet des performances du gouvernement central.

Au cours de la période de transition, l'attente du public à l'égard des performances du gouvernement dépasse toujours sa capacité à la satisfaire. Les résultats des études effectuées par les instituts de sondage d'opinion lituaniens entre 1990 et 1997 confirment bien ces tendances. Après chaque élection générale, le niveau de confiance du public dans le gouvernement augmente, mais il diminue de nouveau six mois plus tard.

7.3.1. *Mesure de la satisfaction*

Ce type d'étude est surtout commandité par les ministères ou par les administrations locales. La majorité des études de ce type, réalisées en Lituanie, ont porté sur la forme de l'éducation, les prestations sociales et les soins de santé.

Le Laboratoire de Sociologie de l'Université de Vilnius a réalisé plusieurs études, entre 1991 et 1997, sur les étudiants des universités et les élèves des écoles, ainsi que sur leurs professeurs, pour connaître la mesure dans laquelle ils étaient satisfaits de l'éducation dispensée par les institutions pédagogiques, mais également de leurs structures et de leurs programmes. Les résultats fournis par ces enquêtes ont servi à évaluer et à améliorer les programmes et les cycles de formation offerts par les écoles et les universités (voir l'encart 5 ci-dessous, pour un exemple). Les étudiants ont, en particulier, été invités à donner leur opinion sur les programmes proposés pour les échanges universitaires avec des institutions étrangères. Les résultats de ces études ont servi à la révision des politiques d'information en usage dans les universités de sorte qu'elles satisfassent les étudiants et le personnel enseignant.

A l'occasion de la réforme du système des soins de santé, plusieurs enquêtes sur l'opinion du public ont été commissionnées par le Ministère de la Santé pour évaluer les problèmes qui existent dans ce secteur. Les études ont été réalisées par Vilmorus, par Baltic Surveys et par le Laboratoire de Sociologie de l'Université de Vilnius. Elles ont porté, en particulier, sur l'attitude du public au sujet des projets de privatisation de certains services de santé. Encore une fois, les conclusions de ces études sont rarement signalées dans les médias et sont peu connues du grand public.

Certaines questions qui touchent à la satisfaction des élites et des personnels ont précédemment fait l'objet de commentaires dans ce rapport. L'essentiel des études, surtout lorsqu'elles sont consacrées à la satisfaction des fonctionnaires, sont réalisées à l'intérieur des administrations et ne sont pas rendues accessibles au public.

ENCART 5 : UNE ENQUÊTE SUR LA JEUNESSE EN LITUANIE

Cette étude a été réalisée en 1997 par le Laboratoire de Sociologie de l'Université de Vilnius, sur ordre du Conseil National sur les questions relatives aux jeunes. 1 000 jeunes lituaniens âgés de 15 à 29 ans ont été interrogés au cours d'entretiens face à face. L'étude a porté sur un grand nombre de sujets, de nature politique, économique, ou sociale, mais aussi sur la vie culturelle des jeunes gens, les principaux problèmes et les obstacles qu'ils percevaient dans la société actuelle, leurs projets d'existence, etc. Une section de l'étude était consacrée à l'évaluation de l'activité et des performances des différentes institutions qui sont consacrées aux jeunes gens.

Les résultats de cette étude ont fait apparaître que les principaux problèmes que le pays connaisse, pour ce qui est des jeunes, consiste dans les niveaux de vie insuffisants, la criminalité et le chômage. En Lituanie, les jeunes gens estiment que la principale priorité de leur pays devrait consister dans le développement économique.

Un jeune sur quatre convient du fait qu'il existe des institutions consacrées aux questions qu'ils considèrent comme importantes. Cinquante pour cent ignoraient, en revanche, que ces institutions existaient. Leur conclusion était que ces institutions ne donnaient pas satisfaction, qu'elles manquaient d'initiative et qu'elles faisaient peu d'efforts pour communiquer avec les jeunes. Les jeunes estiment en outre que ces institutions ne leurs donnent pas suffisamment d'informations. En même temps, seulement 3 pour cent des jeunes lituaniens sont membres d'une organisation. Ils souhaiteraient avoir plus de contacts internationaux avec des jeunes de pays étrangers, mais le principal obstacle auquel ils se heurtent est de nature financière.

Les jeunes gens expriment leurs doutes sur la qualité de l'enseignements qu'ils reçoivent dans les écoles secondaires. Ils considèrent que son niveau est trop mauvais pour permettre à qui que ce soit de continuer des études. La relation entre les enseignants et les élèves est également considérée comme insatisfaisante. Les jeunes gens estiment que l'évaluation de leur niveau de connaissances est assez subjective dans les écoles. S'agissant de la réforme du système de l'éducation en Lituanie, les jeunes gens soulignent la nécessité d'ajuster les programmes et les méthodes pour répondre aux besoins d'un étudiant qui soit à la fois indépendant et capable de réfléchir (voir *Portrait of Lithuanian Youth*, 1997).

Les résultats de cette enquête ont été résumés dans un rapport et communiqués au Parlement et aux médias, pour être ensuite utilisés par le Conseil National sur les questions relatives aux jeunes afin de préparer des projets de réforme de l'éducation et un programme national consacré aux jeunes.

Un exemple d'étude de ce type a été réalisé sur les élites par Baltic Surveys, sur un mandat que lui avait confié la Commission européenne (voir l'encart 6).

8. Images et perceptions des organisations publiques

La plupart des études consacrées à la manière dont les institutions sociales sont perçues, ont le gouvernement pour contexte. Peu d'enquêtes ont été réalisées pour étudier l'image et la perception dont les organisations publiques font l'objet. Une étude de ce type a été réalisée par Baltic Surveys en 1996. La population du pays a été interrogée sur l'image dont bénéficiait le Centre pour une assistance psychologique aux jeunes. Le sondage a étudié la mesure dans laquelle ce Centre et ses services étaient connus. Les résultats de l'étude ont fait apparaître le type d'assistance qui était nécessaire, les lacunes qui existaient pour que les services soient mieux connus et quels types de stéréotypes et de préjugés doivent être surmontés pour que l'assistance soit améliorée. Les résultats de l'étude, qui a été réalisée gratuitement, ont été communiqués au Centre.

ENCART 6 : LA SATISFACTION DES ÉLITES AU SUJET DE LEUR NIVEAU D'INFORMATION SUR L'UE

L'étude a été réalisée par Baltic Surveys en 1996 à la requête de la Commission européenne. Elle a porté sur les cadres de l'administration publique, les responsables politiques, les hauts responsables politiques et les responsables des médias qui traitaient de l'intégration européenne. L'objectif de l'étude était de faire apparaître le degré de connaissance qu'avaient ces groupes au sujet des activités de l'Union européenne, les circuits d'information et leurs besoins d'information. La majorité des membres de cette élite qui avaient répondu à l'enquête a déclaré qu'elle souhaitait vivement recevoir plus d'informations sur l'UE et elle était favorable à l'idée de la publication d'une revue en lituanien sur l'Union.

A la suite de cette étude, la Commission Européenne a lancé, dès 1966, la revue en langue lituanienne intitulée *European Dialogue*, qui est distribuée régulièrement à 2 000 membres de l'élite de la Lituanie.

Ce projet est poursuivi jusqu'à ce jour, et il est accompagné d'un suivi régulier des lecteurs de la revue. Le niveau de satisfaction au sujet de la publication a été mesurée par Baltic Surveys en 1996 et en 1997. Ce projet est intégré dans un programme plus vaste de la Commission Européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale, et dont elle assure le financement (voir *Public Opinion About the European Community, 1992-1997*).

Une des principales raisons pour lesquelles ce type d'étude est peu fréquente doit être cherchée dans la méconnaissance que l'on trouve sur les sondages d'opinion auprès de organisations publiques, mais il convient également de rappeler que les organisations ont des moyens insuffisants pour les effectuer. Néanmoins, le développement rapide des organisations non gouvernementales en Lituanie pourrait avoir pour résultat de provoquer une augmentation de ce type d'études dans l'avenir.

9. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif

C'est le point faible de l'ensemble du système. Indépendamment du fait que les enquêtes sont entrées dans les mœurs et largement utilisées en Lituanie, il n'existe aucune archive centrale ni de système d'archivage central qui puisse abriter leurs données. Chaque organisme de sondage se charge de la conservation de ses propres données.

Les données fournies par les enquêtes financées par les institutions étrangères sont conservées par celles-ci et ne sont pas mises à la disposition des habitants du pays.

Les rares exemples de résultats de sondages qui soient mis à la disposition du public sont ceux de l'Eurobaromètre pour l'Europe centrale et orientale, et ils sont conservés dans des archives situées en Europe de l'ouest. Ils peuvent être obtenus auprès de la Direction Générale X de la Commission européenne. Certaines données résultant de sondages financés par des organisations américaines sont conservées dans des archives outre Atlantique. Les données sur la Lituanie conservées par *The Gallup Organisation* peuvent en être citées comme exemple.

Les données résultant des études commanditées en Lituanie par le gouvernement ou par des institutions publiques sont archivées et conservées par ces institutions, souvent sous la forme de rapports imprimés. Elles ne sont donc pas faciles à obtenir par d'autres institutions publiques. Pire encore, ces rapports disparaissent souvent à l'occasion des mutations de personnels.

10. Conclusions

Ce tour d'horizon sur l'importance prise par les enquêtes sur l'opinion publique en Lituanie, et sur l'utilisation faite de leurs résultats nous permet de proposer les conclusions suivantes :

- Les enquêtes sur l'opinion publique se sont rapidement multipliées depuis 1987 ;
- Après les premières enquêtes représentatives nationales sur l'opinion publique réalisées en 1989, ce type de sondage est rapidement devenu une partie intégrante de la vie sociale et politique ;
- Au cours d'une première phase de la période post-communiste, avant l'année 1992, les lituaniens ont redécouvert la possibilité d'exprimer librement leurs propres opinions et les sondages ont connu un véritable engouement. A cette époque, les sondages d'opinion ont été largement utilisés par les responsables politiques et par le gouvernement à toutes les étapes des réformes administratives et économiques ;
- Au cours d'une seconde phase du passé immédiat, depuis l'année 1992 et encore de nos jours, l'état d'esprit est devenu plus pessimiste en Lituanie ; le niveau de confiance acquise en faveur des institutions publiques a diminué et l'attention du public s'est surtout arrêtée sur les questions sociales. Les responsables de l'État ont eu plus tendance à mettre en doute la valeur des résultats des enquêtes sur l'opinion publique. En même temps, le financement attribué à ces études a changé : la part revenant au gouvernement a diminué, alors que la part revenant aux organisations internationales et aux média du pays a augmenté ;
- L'analyse de l'utilisation faite des enquêtes sur l'opinion publique en Lituanie au cours des six dernières années de la réforme de l'administration publique fait apparaître que ces enquêtes sont l'un des outils importants utilisés pour évaluer les besoins des différents groupes de la société, pour mesurer leurs préférences et leur satisfaction. On peut trouver de nombreux exemples de l'utilisation des enquêtes d'opinion, dans le contexte des réformes de l'administration publique, qui ont été couronnées de succès ;
- Pour faire en sorte que l'utilisation des sondages soit mieux acceptée et pour en accroître l'efficacité, les chercheurs et les responsables auront à jouer un rôle clef. Ce n'est que par une meilleure information des responsables au sujet des services que peuvent rendre les sondages, leurs usages possibles et les résultats qu'on peut en attendre que les chercheurs pourront devenir mieux associés à la préparation et à la mise en œuvre des réformes dans la société post-communiste ;
- Il conviendrait de mettre beaucoup plus l'accent sur les projets intégrés dans une série, de manière à suivre le processus de réforme, comme il conviendrait de publier les résultats des enquêtes ;
- Il conviendrait d'enseigner les méthodologies des enquêtes à l'université : les sciences sociales demeurent un élément fragile du système de l'éducation générale en Lituanie.

Références

Alisauskas, J., R. Alisauskiene et R. Bajaruniene (1993), “Newly Created States in East Central Europe: Expectations and Reality. Case of Lithuania”, *Focus*, Bratislava, République slovaque.

Alisauskiene, R. et R. Bajaruniene (1993), “Public Support for the Closer Baltic Co-operation”, dans *The Baltic Review*, Vol. 4, N° 4.

Alisauskiene, R., R. Bajaruniene et B. Sersniova (1993a), “Economic Values and Activities of Lithuanian People (1990-1993)”, dans *Formation of the Middle Class in Transition Societies*, Tallinn, Estonie.

Alisauskiene, R., R. Bajaruniene et B. Sersniova (1993b), “Policy Mood and Socio-Political Attitudes in Lithuania”, dans *Journal of Baltic Studies*, Vol. XXIV, N° 2, Été.

Horichter, J. et I. Weller (1993), *On the Application of the Left-Right Schema in Central and Eastern Eurobarometer Surveys*, Manheim, Allemagne, avril.

Laboratoire de Sociologie de l’Université de Vilnius (1991), *The Features of the Political Consciousness of Lithuanian People*. Rapport d’enquête, mars. En lituanien.

Laboratoire de Sociologie de l’Université de Vilnius (1997), *Un portrait de la jeunesse lituanienne — 1997*. Rapport analytique. En lituanien.

“Public Opinion About the European Community” (1992-1997), *Central and Eastern Eurobarometer*, N° 2-7, Bruxelles, Belgique.

Stimson, J.A. (1991), *Public Opinion in America. Moods, Cycles & Swings*, Westview Press, Oxford, Angleterre.

Annexe. Adresses des principales institutions de sondages d'opinion en Lituanie

Baltic Surveys Ltd. : Programme lituanien/britannique, membre de Gallup et de ESOMAR

Adresse : 47 Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Lituanie

Tél. (370 2) 76 27 90 ; fax (370 2) 76 26 81

e-mail : baltic_surveys@post.omnitel.net

Directeur : Dr. Rasa Alisauskiene

Vilmorus: Membre de ESOMAR

Adresse : 4, Tilto str., LT-2001 Vilnius, Lituanie

Tél. (370 2) 62 40 83 ; fax (370 2) 61 09 89

Directeur : Dr. Vladas Gaidys

Laboratoire de sociologie de l'Université de Vilnius

Adresse : 3, Universiteto str., LT-2600 Vilnius, Lituanie

Tél. (370 2) 76 24 62 ; fax (370 2) 65 21 02

Fond Sociologija

Adresse : 47, Didlaukio str., LT-2057 Vilnius, Lituanie

Tél./Fax (370 2) 65 21 02

Président : Dr. Laima Zilinskiene

Lithuanian Free Market Institute

Adresse : 56 Birutes str., LT-2004 Vilnius, Lituanie

Tél. (370 2) 72 25 84 ; fax (370 2) 72 12 79

Président : Dr. Elena Leontjeva

Institut de philosophie et de sociologie, Académie des sciences de Lituanie

Adresse : 58, Saltoniskiu str. LT-2600 Vilnius, Lituanie

Tél. (370 2) 75 18 98 ; fax (370 2) 75 18 98

Directeur : Dr. V. Bagdonavicius

LES SONDAGES D'OPINION : UNE CONTRIBUTION À LA RÉFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE *EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE*

Michal Illner

1. Introduction

Ce chapitre propose un tour d'horizon sur l'utilisation des enquêtes sociales par l'administration publique de la République tchèque, singulièrement dans le contexte de la réforme de l'administration publique. Les deux objectifs de cette réforme — la démocratisation et l'amélioration de l'efficacité de l'administration publique — requièrent une amélioration du dialogue entre les institutions de l'administration et son public. Les enquêtes d'opinion sont des instruments de dialogue puissants et ils peuvent être utiles dans ce contexte. Leur utilisation par l'administration publique a cependant été jusqu'à présent limitée. Ce chapitre met l'accent sur l'intérêt que représentent les recherches menées sous la forme d'enquêtes, au service de la réforme de l'administration publique et de la conduite de l'État en général.

La contribution est divisée en dix sections. Après une description de la réforme de l'administration publique dans la République tchèque (section 2), un bref historique sera brossé de la recherche fondée sur les enquêtes dans le pays (section 3), puis une série d'exemples permettra d'illustrer l'utilisation des enquêtes aux différentes étapes du processus de réforme (sections 4-8). Les deux dernières sections auront pour objet la localisation des institutions compétentes pour fournir les informations produites par les enquêtes (section 9) et des remarques de conclusion (section 10).

Ce rapport tire ses informations d'une "enquête sur les enquêtes" menée expressément par l'auteur en février 1997. Un questionnaire a été envoyé, dans ce but, à un certain nombre d'agences de sondages, connues pour effectuer des enquêtes à l'échelle du pays dans le domaine de l'administration publique ou dans des domaines voisins. Il leur était demandé de dresser une liste des enquêtes effectuées depuis 1990 et d'en donner les caractéristiques. Grâce à ce questionnaire, des informations ont été recueillies sur quelque 63 enquêtes hors série et 9 enquêtes continues, menées entre 1990 et 1997. L'ensemble d'informations, assez exceptionnel, réuni de cette manière, a été utilisé ici.

Michal Illner est Directeur de l'Institut de Sociologie à l'Académie des Sciences de la République tchèque, Prague.

2. La réforme de l'administration publique

La tâche de moderniser l'administration publique de la République tchèque dépasse, comme c'est le cas dans tous les anciens pays communistes, l'entreprise consistant à la soumettre aux normes juridiques de base qui réglementent la mise en œuvre des tâches de l'État dans tous les pays de l'Europe occidentale. Le défi consistait également à redéfinir le rôle de l'administration publique dans la société, ses relations avec la politique, l'économie et la société civile.

La réforme de l'administration publique est, dans ce contexte, un élément du processus de transformation d'ensemble qui a affecté la société tchèque au lendemain de l'année 1989. Les changements en question affectent les fondements mêmes de la vie politique, économique et sociale. Dans ce mouvement assez complexe de changements, il est souvent difficile d'opérer une distinction entre les réformes administratives, politiques et économiques.

A l'instar du processus général de transformation, la réforme de l'administration est un processus encore inachevé, et qui ne peut en aucune manière être considéré comme ayant abouti. Au cours des premières années du processus de transformation, le principal objectif était la reconstruction des systèmes politique et économique, ainsi que leurs principales institutions. Les réformes nécessaires, dans le domaine de l'administration publique ont suivi, mais une réforme d'ensemble de l'administration publique a été remise à une date ultérieure. Les progrès ont été encore retardés ici par la division de la Tchécoslovaquie et par la création d'une République tchèque indépendante en 1993. Le retard pris par la réforme de l'administration a eu des répercussions négatives sur les autres composantes du processus de transformation.

Les dispositions énumérées ci-dessous sont les plus importantes mesures de réforme qui aient été décidées à ce jour pour l'administration publique :

- Une nouvelle Constitution de la République tchèque a été adoptée, pour entrer en vigueur le 1er janvier 1993, et elle définit une nouvelle structure et de nouvelles compétences pour les institutions de l'État, y compris celles qui relèvent du pouvoir exécutif ;
- La Constitution a institué une Cour constitutionnelle, une Chambre suprême de contrôle des comptes, et une cour administrative suprême (qui n'a pas encore été mise en place) ;
- La structure et les compétences des ministères du gouvernement central et celles des autres organismes administratifs centraux (tels que les bureaux du gouvernement central, les comités et les conseils ont été modifiés en plusieurs étapes ; le nombre des ministères a été considérablement réduit et leurs compétences ont été redéfinies pour correspondre avec les principes d'un système démocratique et une économie de marché (à titre d'exemple, les compétences en matière de réglementation et de planification ont été abolies, et les fonctions de contrôle ont été renforcées) quelques nouveaux organismes centraux ont été créés pour répondre aux nouvelles fonctions ou aux questions de l'heure (privatisation, concurrence économique, réfugiés, toxicomanie, etc.) ; simultanément, les structures internes des ministères et des autres organismes centraux ont été modifiés et leurs bureaux locaux ont été restructurés ;
- La politique des ressources humaines et le système des rémunérations dans l'administration publique ont été changés (introduction de nouveaux critères de sélection et de promotion, de nouvelles méthodes de calcul des salaires) ; l'importance des qualifications, de l'expérience et des performances ont été accentués, comme critères de promotion ; il a été exigé, pour les postes les plus élevés de la fonction publique, que les titulaires n'aient jamais été affectés à

des postes de direction du régime communiste, et n'aient jamais collaboré avec l'ancienne police secrète ;

- L'administration locale a été profondément réformée, l'administration a été déconcentrée et décentralisée vers l'administration locale ; les anciennes administrations régionales (provinciales), qui étaient tenues pour être des bastions du régime communiste, ont été abolies et seront (d'après la nouvelle constitution) remplacées par un nouveau système de régions autonomes et/ou de territoires ; les gouvernements de district ont été restructurés et leurs compétences ont été redéfinies ; le gouvernement autonome a été introduit au niveau local, ses compétences ont été renforcées et distinguées de celles de l'administration nationale ; le nombre des municipalités a brusquement augmenté compte tenu de la fragmentation spontanée des municipalités existantes ; de nouveaux organismes décentralisés ont été créés pour l'administration centrale ; à la fin de l'année 1997, de nouvelles régions (provinces) ont été mises en place et elles deviendront opérationnelles en l'an 2000 ;
- Des changements d'orientations ont eu lieu dans pratiquement tous les domaines de l'administration publique. Notamment: dans les finances publiques, un nouveau système budgétaire et une nouvelle politique fiscale ont été introduits ; en politique sociale, un système d'allocations de chômage et de services pour le marché du travail a été adopté, parallèlement à un nouveau système d'avantages sociaux plafonnés en fonction des ressources ; dans le domaine des soins de santé, la privatisation des services de santé est en cours et un nouveau système d'assurance-maladie a été introduit ; dans le domaine de l'éducation, la dépolitisation des écoles a été menée à bien, de nouveaux programmes d'enseignement ont été introduits, de nouvelles universités ont été fondées, et des écoles privées ont été ouvertes. Une nouvelle organisation du système judiciaire a été adoptée, le statut des juges a été changé et le système du ministère public a été entièrement réorganisé.

Comme il a cependant été mentionné plus haut, malgré des changements considérables, certaines tâches fondamentales de l'administration publique n'ont pas encore été assurées :

- Établissement d'une Cour Administrative Suprême ;
- Mise en œuvre du Code de la Fonction publique de manière à se doter d'un corps professionnel d'administrateurs garantissant la stabilité, la continuité et la neutralité politique ;
- La création d'un niveau intermédiaire de gouvernement qui rendra possible un système opérationnel de relations intergouvernementales ; de nouvelles régions (provinces) ont été mises en place, mais uniquement dans un sens géographique, puisque les structures et les compétences des nouveaux gouvernements régionaux n'ont pas encore été précisés ;
- L'adoption d'un contrôle plus efficace des marchés financiers et du système bancaire ;
- La définition ou la re-définition de certaines politiques : en matière de santé, de logement, de régions, ou d'éducation ;
- La création des conditions préalables en matière institutionnelle, réglementaire et administrative à l'adhésion de la République tchèque à l'UE.

Cette liste est loin d'être exhaustive.

3. Historique des enquêtes

Les recherches conduites au moyen d'enquêtes en République tchèque remontent à 1930. Après le deuxième conflit mondial, le sort des recherches par enquête a suivi très étroitement celui politique du pays. Au cours de la très courte période de démocratie correspondant aux années 1945-1948, un Institut de Recherche sur l'Opinion Publique a été établi sous l'autorité de l'État en 1946 pour fournir des données de sondages. Après la prise de pouvoir par les communistes en 1948, les recherches sociales ont été interdites et les institutions correspondantes ont été fermées. Au cours de la période de dégel de la seconde moitié des années 60, dont le point culminant a été le "Printemps de Prague" de 1968, on a pu observer une expansion massive des enquêtes. La formation en matière de méthodologies des enquêtes est entrée dans les programmes universitaires pour les sciences sociales. Des manuels, rédigés par des auteurs occidentaux et Polonais, ont été traduits et publiés, en même temps que des livres dus à des auteurs tchèques. L'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, recréé, a été de nouveau en activité entre 1967 et 1970, date à laquelle il a une nouvelle fois été supprimé. Plusieurs autres institutions apportaient également à cette époque des données qu'ils puisaient dans des enquêtes : il s'agissait d'instituts de recherches appliquées en matière économique et sociale, travaillant pour des ministères, des institutions universitaires, des services de ressources humaines des grandes entreprises industrielles, etc.

Le régime de "normalisation", mis en place en 1969 après l'intervention soviétique, a porté un coup aux recherches sociales, mais il n'a pas entièrement détruit les capacités de réaliser des enquêtes. Le régime a reconnu l'utilité des données fournies par les enquêtes pour obtenir des informations en retour sur ses propres politiques, mais il souhaitait contrôler strictement la production des données, leur communication et leur utilisation. Un nouvel Institut de Recherche sur l'Opinion Publique a été créé, pour devenir un service de renseignements du Comité Central du Parti communiste, formellement sous l'ombrelle de l'Office des Statistiques. Les informations sur ses projets de recherches n'étaient pas rendues publiques, et les résultats des recherches n'étaient pas communiqués aux autres chercheurs. Elles n'étaient mises à la disposition que des dignitaires du Parti. Il demeure qu'à côté de cette institution placée sous un contrôle sévère, beaucoup d'organismes moins voyants ont continué à produire des données, qui pouvaient ne couvrir que certains groupes ou catégories de la population, et ne touchaient qu'à certains ensembles de questions. Eux aussi étaient soumis à une surveillance, mais de manière moins contraignante. Parmi les sources de données de sondages, à la fin des années 70 et au cours des années 80, on citera les instituts de recherches appliquées des Ministères du Travail et des Affaires sociales, de la Santé, de la Construction et de l'Architecture, des ministères à vocation économique, mais également d'institutions universitaires (l'Université et l'Académie des Sciences). Les entreprises les plus importantes, qui emploient des sociologues et des psychologues, ont commandité des enquêtes sur la satisfaction des travailleurs, sur leur mobilité subjective et leurs conditions de vie, etc. Beaucoup d'enquêtes sur les conditions de logement, les préférences sur les choix de développement, la stabilité de l'habitat et la satisfaction des résidents ont été financées par les collectivités locales. La plupart de ces enquêtes étaient réalisées dans le contexte d'une politique et elles avaient pour objet de fournir des informations en vue de la planification et de la programmation du développement social, pour la politique sociale, ou pour la rationalisation des procédures de gestion et d'administration. Disons, qu'elles étaient justifiées par ces rôles. Dans les faits elles n'avaient souvent aucun rôle dans la prise des décisions. Seule une petite fraction des résultats était publiée. Les résultats étaient en général présentés sous la forme de rapports reprographiés qui n'étaient mis à la disposition que d'un petit groupe d'initiés. Beaucoup de ces travaux étaient descriptifs et ne s'appuyaient sur aucune réflexion théorique. En revanche, le niveau technique des enquêtes était relativement satisfaisant.

Un nouveau chapitre de l'histoire des recherches a été ouvert après l'année 1989. Les contrôles politiques et idéologiques ont été supprimés et tout contrôle sur les recherches fondées sur des enquêtes a été supprimé. La demande pour des enquêtes a rapidement augmenté, à mesure où se diversifiait le type

d'informations recherchée, qu'il s'agisse de la demande pour des biens de consommation, ou encore des média ou des préférences ou des comportements politiques.

L'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, soutenu par l'État est devenu l'organisation de sondages publics le plus important du pays. Il a été totalement réorganisé et rendu indépendant de toute intervention extérieure de nature politique ou idéologique. L'institut est financé par l'Office tchèque des statistiques avec lequel il conserve un lien organique souple. Il bénéficie cependant d'une grande liberté d'action pour tout ce qui concerne son programme de recherches.

Une grande quantité d'agences commerciales de sondages ont vu le jour (aucune n'existait encore) et elles sont surtout spécialisées dans les enquêtes de marché. Au moins vingt ou trente de ces agences de tailles différentes, avec des spécialisations et des couvertures territoriales particulières opèrent dans le pays à l'heure actuelle. Certaines sont des filiales locales d'entreprises étrangères ou internationales. Peut-être la moitié d'entre elles effectuent, ne fut-ce qu'occasionnellement, des recherches qui ont trait aux politiques du gouvernement sur mandat de l'administration publique, ou d'une manière qui lui permette de les utiliser. La majorité des enquêtes récentes sur l'administration publique ont été commissionnées par les collectivités locales et leurs résultats sont utilisés pour la gestion du développement local. Les enquêtes locales sont souvent conduites par de petites entreprises de conseil qui ne peuvent pas se permettre de rassembler des données sur des échantillons plus importants de la population-cible.

Le petit groupe des plus grandes entreprises est constitué d'un nombre d'environ dix agences commerciales et ce sont elles qui sont chargées des recherches à finalité politique et servant aux actions gouvernementales à l'échelle du pays, et elles sont en mesure de fournir des données fiables dont pourra se servir l'administration publique. Les plus prestigieuses, qui se partagent sans doute une partie importante du marché dans ce domaine particulier sont STEM, FACTUM, UNIVERSITAS et AMASIA (le nom et l'adresse complets de ces organismes pourront être trouvés à l'annexe 1 du présent chapitre).

Alors que les agences de sondages privées poussent comme des champignons depuis 1989, les unités de recherches sociales des instituts de recherche socio-économique de l'État ont tendance à disparaître, au même titre que ce mêmes instituts. Disparaissent aussi les unités de politique sociale de grandes entreprises, qui effectuaient souvent des enquêtes sociales utiles pour la direction.

Le résultat de ceci est que la plus grande partie des enquêtes d'opinion sont réalisées à l'heure actuelle par des organisations commerciales commanditées par toutes sortes de bailleurs de fonds, qu'ils soient publics ou privés, et souvent par des étrangers (tels que l'Union européenne, par exemple pour l'Eurobaromètre de l'Europe centrale et orientale ; la United States Information Agency ; des institutions commerciales et universitaires étrangères ; etc.). Des institutions universitaires nationales (Universités, instituts de l'Académie des Sciences) commanditent également ou réalisent directement des enquêtes d'opinion à finalité opérationnelle mais elles le font beaucoup moins fréquemment que ne le font leurs homologues du secteur commercial.

Il est assez difficile de faire une estimation du nombre d'enquêtes réalisées chaque année dans la mesure où aucune d'elle n'est accompagnée de publicité et où elles sont considérées comme une initiative privée par leurs commanditaires. On peut cependant chiffrer à une centaine les enquêtes qui sont faites tous les ans en République tchèque (en y incluant les études de marché, les sondages d'opinion, les recherches sur les média, les recherches politiques, les recherches universitaires, et les enquêtes touchant à des questions d'intérêt régional ou local).

L'attitude de l'administration publique à l'égard des enquêtes a été pour l'essentiel prudente. Les administrateurs ont très souvent montré de la méfiance à l'égard des enquêtes sociales considérées comme

un instrument de contrôle, mais ils n'ont pas confiance, non plus, dans leurs résultats. Les statistiques économiques et les résultats des analyses économiques sont, en revanche, plus souvent acceptées comme des sources légitimes de données, les données sur les attitudes étant, elles, considérées comme insuffisamment rigoureuses et, dans l'ensemble une source d'informations assez sujette à caution. Les résultats des enquêtes sont d'ordinaire critiqués au regard des opinions jusqu'alors tenues pour sûres et ils sont souvent acceptés dans toute la mesure où ils vont dans le sens des orientations que l'on cherche à soutenir. Et malgré tout cela, les résultats des sondages sont suivis de près et ils font souvent l'objet de commentaires de la part des autorités.

Les méthodes de recherches sociales, y compris les méthodes des enquêtes et des statistiques font partie intégrante des programmes universitaires pour les sciences sociales. Au moins une dizaine de départements universitaires tchèques proposent ce genre de programme, sachant que leur qualité peut varier.

4. Le contrôle des performances et de l'acceptation des institutions, du gouvernement et de l'administration publique

Les enquêtes qui contrôlent les performances des institutions et leur degré d'acceptation sont fréquentes. Environ la moitié des enquêtes sur notre échantillon de 72 appartenaient à cette catégorie. Certaines des principales agences d'enquêtes (L'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, le Centre pour la recherche empirique — STEM, FACTUM) contrôlent régulièrement (enquêtes continues) l'opinion publique au sujet de l'acceptation et de la performance des principales institutions de l'État, en utilisant des ensembles de questions identiques. Il existe ainsi des séries chronologiques de données comparables. L'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique réalise des enquêtes mensuelles sur les attitudes du public concernant les organismes constitutionnels et des enquêtes semestrielles sur les attitudes de la population au sujet d'autres institutions (tribunaux, police, armée, syndicats, services secrets). Des enquêtes semblables et régulières connues sous le nom *The Trends* (les tendances) sont effectuées par STEM. Les résultats des deux agences sont normalement publiés simultanément dans les médias, permettant ainsi les comparaisons. Entre 1995 et 1996, FACTUM a renouvelé cinq fois son enquête d'opinion sur la performance du Parlement, celle du Gouvernement et du Président, et sur la possibilité d'influencer ces institutions.

Les institutions qui ont fait l'objet d'enquêtes sont les principaux organismes prévus par la Constitution (le Parlement et les députés, le Président de la République, le Gouvernement central), les collectivités locales, les tribunaux, l'armée, la police, les banques, les syndicats, les Eglises, les associations de volontaires, les partis politiques et également des hommes politiques désignés individuellement. L'audience des partis politiques en fonction de leurs préférences, et celle des hommes politiques en fonction de leur popularité, est souvent publiée.

Ce type de recherche est en général demandée par les médias, par les institutions concernées elles-mêmes, par les institutions universitaires et par des institutions étrangères semi-privées. Une partie de ces recherches est autofinancée : la production et la publication de données sur ces questions contribue à augmenter la visibilité des agences de sondages concernées (Voir l'encart 1).

Les résultats des sondages d'opinions sur les institutions de l'État sont suivis de près autant par le grand public que par les médias et par les responsables politiques.

ENCART 1 : ENQUÊTE CONTINUE SUR LES ATTITUDES DU PUBLIC À L'ÉGARD DU PARLEMENT, DU GOUVERNEMENT ET DU PRÉSIDENT

L'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique pose chaque mois un ensemble établi de questions au grand public sur son attitude à l'égard du Parlement, du gouvernement central et du Président. La population cible est celle des citoyens de la République tchèque âgés de plus de 15 ans ; il est fait recours à un échantillonnage par quotas (lesquels sont établis en fonction du sexe, de l'âge, de l'éducation, de la région, de l'importance de la population dans le lieu de résidence) ; la taille de l'échantillon est de 1 100 personnes. Les données sont collectées au cours d'entretiens puis conservés dans les archives de données de l'institut.

Le Président de la République jouit d'un très haut degré de confiance et il est suivi en cela — mais à un niveau nettement inférieur — par le gouvernement central. Les deux organismes législatifs — la Chambre des députés et le Sénat — étaient les institutions de l'État qui bénéficiaient de la confiance la plus réduite. Les différences ont été assez stables au cours d'une longue durée, bien que l'on ait constaté au cours de ces derniers mois une chute générale de la confiance dans toutes les institutions citées ci-dessus. L'unique exception concerne le Président, dont la maladie a provoqué une brusque augmentation de sa popularité.

	Année/Mois					
	1996			1997		
<i>% confiance</i>	<i>4</i>	<i>7</i>	<i>10</i>	<i>1</i>	<i>4</i>	<i>7</i>
Président	76	79	78	87	66	65
Gouvernement central	48	48	45	50	38	26
Parlement*	24	41	32	34	25	18
Sénat	-	-	-	21	23	18

* Chambre Basse du Parlement

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, Enquête continue 1, Informations de l'Enquête No. 97-07.

Un autre groupe d'enquêtes, qui fait en grande partie double-emploi avec la catégorie précédente, a pour objet les attitudes au regard d'organisations spécifiques de l'administration et du gouvernement — par exemple, un ministre donné (en particulier, les Ministères de la Santé, de l'Éducation et du Travail et des Affaires sociales), au regard de l'armée (voir l'encart 2), ou à l'égard de leurs politiques (sur la santé, l'éducation, les affaires sociales, la formation professionnelle et la défense).

Une autre série de données confirme le prestige constamment bas des officiers de l'armée. Au cours de trois enquêtes consécutives sur le prestige de différentes professions (1993, 1995, 1996), le soldat de carrière (au grade de commandant) se retrouvait à l'avant-dernier rang parmi vingt professions différentes, derrière des métiers comme celui de boutiquier, de réparateur de télévision, ou encore de sportif professionnel, et il ne précédait que le métier de femme de ménages (Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, Informations d'enquêtes, No. 96-07).

5. Priorités dans le choix des politiques

Les enquêtes sur les préférences relatives aux choix de politiques sont parmi les plus fréquemment renouvelées. Sur les 72 enquêtes de notre échantillon, cinq avaient pour objet les priorités données aux

politiques de l'État, et parmi celles-ci, quatre étaient des enquêtes continues. Des données suivies et comparées sur les priorités accordées aux politiques par la population sont collectées chaque année dans des enquêtes effectuées par l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique et par STEM. Par ailleurs, STEM a été mandaté par l'Institut de Sociologie pour effectuer des enquêtes semestrielles sur les attentes de la population en matière économique et sur ses attitudes. Une série chronologique est disponible sur ces données depuis l'année 1990. D'une manière générale, les résultats dénotent une attitude toujours plus critique du grand public à l'égard de la liberté totale d'entreprendre et à l'égard des entreprises étrangères.

ENCART 2 : ATTITUDES À L'ÉGARD DE L'ARMÉE

En juin 1991, l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique a effectué une enquête sur l'image de l'armée tchèque. L'enquête avait été commanditée par l'Institut militaire de recherches sociales. La population cible était celle de la République fédéral de Tchécoslovaquie âgée de plus de 15 ans et l'échantillon était de 1 954 personnes. On avait eu recours à un échantillonnage par quotas. Les données avaient été recueillies au cours d'entretiens. (Institut de Recherche sur l'Opinion Publique 1991b). L'enquête a fait apparaître le bas niveau de prestige de l'armée et de ses officiers dans la société tchécoslovaque. Elle avait été organisée pour aider à organiser une politique de relations publiques de l'armée. Ses résultats ont été confirmés par plusieurs autres enquêtes qui faisaient apparaître le statut chroniquement bas de l'armée en tant qu'institution. Une série chronologique de l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique portant sur les années 1990 — 1997 fait apparaître que les succès obtenus pour améliorer l'image de l'armée ont été éphémères :

	Année/Mois				
	1990/2	1992/3	1994/2	1996/2	1997/2
% ayant confiance dans l'armée	39	59	57	36	35

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, Information d'enquête, No. 97-02.

A titre d'exemple, alors qu'en 1990, 87 pour cent des personnes interrogées estimaient que la liberté d'entreprendre devait être totale, en 1996 seulement 54 pour cent défendaient ce point de vue.

Une enquête de FACTUM a demandé aux citoyens ce qu'ils attendaient de l'État, des hommes politiques, des députés, des ministères, des collectivités locales et des associations de volontaires. Un grand nombre d'enquêtes sur les priorités des politiques locales est commanditée chaque année par les collectivités locales et les résultats en sont utilisés dans les différents programmes locaux de développement. Dans ses propres enquêtes sur les collectivités locales (le travail était effectué sur le terrain par STEM), l'Institut de Sociologie a pointé sur la carte et a comparé, au niveau du pays, les préférences des administrateurs municipaux, des conseillers locaux, des maires et des citoyens sur les grandes orientations. Un accord d'une ampleur surprenante a été confirmé entre les citoyens et les représentants pour l'évaluation de l'importance des différentes politiques (voir les encarts 3 et 9).

Les résultats sont, ou pourraient être, utilisés par les partis politiques ou par les hommes politiques comme documentation sur l'état d'esprit du grand public. En indiquant les tensions naissantes et les dissatisfactions, elles jouent un rôle important d'indicateurs.

ENCART 3 : LES PRIORITÉS DU GRAND PUBLIC CONCERNANT LES POLITIQUES SUIVIES

Le Centre de Recherche Empirique — STEM conduit une enquête continue sur les préférences relatives aux principaux dossiers sociaux. Une même série de questions sur les priorités affectées aux politiques a été posée chaque année depuis 1992. La population cible est constituée de citoyens de la République tchèque âgée de plus de 18 ans. L'échantillon est de 1 200 à 1 500 personnes. Jusqu'en 1993, il avait été fait usage d'un échantillonnage aléatoire, fondé sur le registre de la population. Après cette date, on utilise des échantillons par quotas (les critères choisis étaient le sexe, l'âge, l'éducation, le chiffre de population du lieu de résidence. Les données ont été collectées au cours d'entretiens face à face et ont été archivées par STEM. (Centre de Recherche Empirique, Recherche continue 3). Une enquête continue du même genre est effectuée par l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique. La lutte contre la criminalité a systématiquement été considérée comme la priorité absolue, suivie de la réforme des services de santé. La sécurité sociale vient ensuite, alors que les questions de nature économique — réforme économique, niveau de vie, logements et loyers ou chômage — suivent.

% <i>considérant que la question est très importante</i>	Année/Mois					
	92/10	93/10	94/10	95/4	96/4	97/5
Criminalité économique	-	70	76	73	70	83
Services de santé	-	55	46	56	54	75
Crime organisé	-	68	73	66	68	68
Sécurité sociale	-	48	59	60	53	55
Réforme économique	69	53	42	41	33	61
Conditions de vie	54	52	54	54	49	48
Logement et loyer	-	32	41	43	49	50
Chômage	44	40	42	37	26	32

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, Informations d'enquêtes, No. 97-10.

6. Opinions en matière d'intégration européenne

L'opinion publique concernant l'adhésion de la République tchèque à l'Union européenne a été régulièrement suivie par l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique plus ou moins depuis qu'en 1996 la candidature tchèque à l'adhésion est devenue une question majeure du calendrier (la candidature à été présentée à cette date). Des questions dans ce domaine sont également posées le cas échéant par d'autres organisations de sondages. Au demeurant, une attention plus soutenue a été apportée dans les sondages à l'adhésion, plus imminente, du pays à l'OTAN dont on estimait qu'elle avait plus de chance de se produire de 3 à 5 ans avant l'adhésion à l'UE (voir l'encart 4).

L'opinion publique concernant l'adhésion à l'UE a jusqu'à présent été caractérisée par une connaissance relativement limitée au sujet des différents aspects de l'appartenance à la Communauté et des différentes conditions qu'il est nécessaire de remplir avant l'adhésion. Environ un tiers de la population adulte déclare qu'elle n'est pas du tout au courant des contacts en cours avec l'UE au sujet de l'adhésion de la République tchèque et 54 pour cent déclarent qu'ils n'ont que peu ou aucun intérêt pour la question. Cela apparaît dans un nombre considérable (ce chiffre a tendance cependant à décroître) de réponses "je ne sais pas" aux questions qui concernent l'adhésion à l'UE. Le pourcentage de réponses favorables a augmenté d'une année sur l'autre et dépasse de plus des deux tiers le pourcentage de réponses défavorables. Les

experts estiment très souvent que le profil bas tenu par les autorités, jusqu'à présent, sur l'adhésion à l'UE devrait céder le pas à une campagne d'explications plus engagée.

ENCART 4 : SOUTIEN DE LA POPULATION À L'ADHÉSION À L'UE

A l'occasion de son enquête continue, l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique a régulièrement posé des questions au sujet de l'adhésion de la République tchèque à l'UE. Dans une enquête récente, puisqu'elle date de septembre 1997, 58 pour cent des réponses étaient en faveur de l'adhésion de la République tchèque, alors que 22 pour cent y étaient hostiles. 20 pour cent exactement n'avaient aucune opinion à ce sujet. L'attitude positive correspondait au niveau de l'éducation. D'une année sur l'autre, le soutien apporté à l'adhésion augmente aux dépens des indécis. Le pourcentage des personnes hostiles est demeuré stable.

<i>% en faveur de l'adhésion</i>	3/1996	11/1996	1/1997	9/1997
Oui, sans réserve	16	18	22	21
Plutôt oui	26	33	36	37
Plutôt non	13	18	16	14
Catégoriquement non	8	8	7	8
Je ne sais pas	37	23	19	20

Dans la même enquête, 6 pour cent des réponses affirmaient provenir de personnes bien informées au sujet des négociations avec l'UE. 63 pour cent des personnes interrogées déclaraient être partiellement informés, et 34 pour cent déclaraient ne pas être informés du tout. Quarante six pour cent disaient qu'elles portaient de l'intérêt aux négociations concernant l'adhésion de la République tchèque, alors que 54 pour cent n'avaient qu'un intérêt limité ou n'en avaient aucun.

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique 1997c.

Devant la proximité des négociations sur l'adhésion, les données citées ci-dessus sont devenues un sujet majeur de souci pour les autorités, et notamment depuis le changement de gouvernement intervenu à la fin de l'année 1997. Des stratégies de communication sont mises en œuvre pour augmenter la prise de conscience au sujet des différents aspects de l'adhésion à l'UE. Il reste que les débats relatifs à l'adhésion plus imminente de la République tchèque à l'OTAN, ont suscité plus d'attention de la part du public.

7. L'utilisation des enquêtes d'opinion publique dans le cycle des programmes politiques

S'il est vrai que les informations fournies par les enquêtes jouent un rôle dans le cycle des programmes politiques, il n'est pas toujours possible de reconstituer la fonction concrète qu'a jouée une enquête donnée dans la prise de décisions politiques, ou de prouver son incidence particulière sur les orientations des gouvernants.

7.1. La mise en place d'une politique

Au nombre des enquêtes qui contribuent, ne fut-ce qu'indirectement, à la mise en place d'une politique, les plus fréquentes sont celles qui cherchent à localiser et à caractériser les problèmes sociaux. Au moins un tiers des enquêtes figurant sur notre liste, font partie de cette catégorie. Leur champ thématique est aussi varié que peut l'être celui des activités de l'État. Les sujets abordés par les enquêtes pouvaient porter sur la situation des minorités gitanes, l'évaluation subjective de la qualité de la vie, les préférences

relatives à l'organisation administrative territoriale en République tchèque, la situation sociale des étudiants universitaires, l'évaluation du sentiment général de sécurité, la criminalité, ou encore et l'état d'esprit de la population, etc.

D'une manière générale, ces enquêtes sont commanditées par les institutions responsables des politiques dans le secteur considéré — en général par le ministère responsable (Ministère du Travail et des Affaires sociales, Ministère de l'Intérieur) et par d'autres organismes administratifs. Leur intérêt pour l'administration publique provient de leur faculté de signaler des problèmes et des tensions qui requièrent une modification de procédures existantes et/ou des institutions permettant la mise en œuvre de politiques nouvelles.

Deux exemples sont proposés ci-dessous. Le premier, qui a pour objet la communauté des Gitans (*Roma*), avait un objectif très précis dans le contexte des orientations envisagées par le gouvernement, et ses résultats ont été utilisés pour élaborer sa politique à l'égard de cette minorité ethnique. La seconde enquête, qui concernait l'organisation territoriale de la République tchèque, a été entreprise à la demande du Parlement, en attendant des résultats qu'ils aideraient à mettre au point la réforme territoriale du pays. Cet espoir a été déçu (voir les encarts 5 et 6).

7.2. *La mise en œuvre des politiques*

L'utilisation des sondages d'opinion est rare dans le contexte de la mise en œuvre des politiques. Trois enquêtes seulement dans notre échantillon peuvent être, avec plus ou moins de certitude, être retenues comme ayant contribué à la mise en œuvre des réformes. La première portait sur l'opinion publique sur les services de santé, les institutions de santé, le personnel médical et la réforme du système de santé ; la seconde portait sur la protection des données individuelles ; la dernière enquête portait sur les attitudes au sujet des questions de logement. Les enquêtes n'ont pas été une source d'informations très recherchée par les réformateurs actuels.

Les enquêtes consacrées expressément aux réformes de l'administration publique, c'est-à-dire à un ensemble de mesures circonscrites sont également assez rares. Celles qui ont été étudiées ici portent sur les attitudes à l'égard des réformes du système de santé (voir l'encart 7), le système de protection sociale, l'éducation supérieure, l'administration territoriale de niveau intermédiaire et la politique du logement.

7.3. *L'évaluation des politiques*

7.3.1. *Mesure de la satisfaction*

Trois types d'enquêtes peuvent être répertoriées dans cette catégorie : 1) les enquêtes ciblées qui évaluent la satisfaction de publics spécifiques (clients) à l'égard de services spécifiques ; 2) les enquêtes qui évaluent la satisfaction du grand public à l'égard des différentes branches ou fonctions de l'administration publique (le grand public est considéré, dans ce contexte, comme le client, en fin de comptes, de l'administration) ; et 3) les enquêtes qui évaluent la satisfaction du personnel de l'administration publique.

ENCART 5 : SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ GITANE (ROMA)

Une enquête a été commanditée par le Conseil du gouvernement pour les nationalités sur l'ensemble du territoire national et confiée à AMASIA en avril 1997. Son objectif était de fixer sur la carte la situation sociale actuelle de la communauté ethnique gitane (*Roma*) dans la République tchèque, les attitudes des administrateurs à leur égard et leurs opinions au sujet des politiques à adopter à leur égard. On attendait de cette enquête qu'elle contribuerait à la cohérence du programme et des politiques du gouvernement sur la question des *Roma*. La population cible était celle des fonctionnaires des bureaux de l'administration centrale et municipale chargées des affaires *Roma* (Les bureaux du Travail, les Bureaux de District, les Bureaux de l'Education, la Police, les Bureaux municipaux de 112 villes et bourgs.), mais également les fonctionnaires des organisations *Roma*, soit en ensemble de 1 300 personnes. En République tchèque, il s'agissait de la première enquête de ce type consacrée à la question des *Roma*. Les données ont été recueillies sous la forme des questionnaires préalablement distribués, et elles sont conservées par les Services du Premier ministre. Les résultats de l'enquête ont été utilisés pour un rapport sur la situation de la Communauté *Roma* dans la République tchèque qui a été remis au Gouvernement de ce pays. Ils ont joué un rôle dans la mise en place d'un Comité responsable devant le gouvernement pour les Affaires *Roma* (AMASIA, 1997). Pour ce qui est de l'attitude du grand public à l'égard de la minorité *Roma*, elles ont été régulièrement observées par l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique. Les résultats ne laissent pas optimistes : une opinion nettement négative prévaut parmi la population tchèque. Les *Roma* sont à ses yeux la moins acceptable des différentes nationalités et groupes ethniques présentes sur le territoire de leur pays :

	Année/Mois					
	91/11	92/11	93/11	94/11	95/11	96/11
<i>% de la population ayant une opinion positive/négative à l'égard des Roma</i>	4/70	4/77	3/77	5/68	5/69	5/69

Cette situation, dans le contexte de l'augmentation des actes de violence inter-ethniques et de la récente émigration des familles *Roma* vers le Canada et la Grande Bretagne ont convaincu le gouvernement et les organisations civiques qu'il convenait d'accorder plus d'attention aux affaires relatives aux *Roma*.

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, Information d'enquêtes 96-11.

S'agissant du premier type d'enquête, la plupart de celles qui existent, et elles sont nombreuses, ont été faites à la demande des collectivités locales. Elles évaluaient la satisfaction des citoyens du lieu au sujet de leurs services communaux (transports municipaux, nettoyage urbain, ramassage des ordures ménagères, écoles locales, etc.). D'autres enquêtes de notre échantillonnage avaient essentiellement pour objet la clientèle des institutions de protection sociale dépendant du Ministère du Travail et des Affaires sociales et avaient été commanditées par l'Institut de recherches de ce Ministère. Elles portaient sur les attitudes des chômeurs à l'égard du marché du travail et sur les services du travail, sur les attitudes des clients des départements de protection sociale des bureaux de District au sujet de la politique sociale et des problèmes sociaux, sur les attitudes des jeunes familles et des célibataires au sujet de la politique sociale et des problèmes sociaux, et sur les attitudes des étudiants universitaires au sujet des aspects financiers de leurs études et des services sociaux qui leurs sont proposés.

ENCART 6 : OPINIONS SUR L'ORGANISATION TERRITORIALE DE LA REPUBLIQUE TCHÈQUE

En mars 1991, l'Institut de Sociologie a effectué, avec le concours du Centre de Recherche Empirique — STEM, une enquête d'opinion concernant l'organisation territoriale qui avait la préférence des citoyens tchèques. L'enquête avait été commanditée par le Conseil National Tchèque (le Parlement national). Son objectif était de fournir des informations sur la manière suivant laquelle la population réagissait, dans les différentes parties du pays, devant les différents choix possibles de division territoriale de la République tchèque et le statut des nouvelles subdivisions territoriales, mais également sur le statut qui devrait être celui de la République tchèque au sein de la Tchécoslovaquie. Les résultats devaient contribuer à la préparation de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui était alors en cours. La population cible de l'enquête était composée des citoyens adultes de la République tchèque. On avait eu recours à un échantillonnage fondé sur les probabilités. L'échantillon était de 2 007 personnes et les données ont été collectées au cours d'entretiens face à face.

Il était demandé aux personnes interrogées de répondre à deux séries de questions : la première concernait les différentes formes que pourrait prendre la future organisation territoriale de l'État (État unitaire, fédération, confédération), et il leur était demandé de choisir celle qui leur paraissait la plus appropriée ; l'autre série de questions portait sur les compétences qu'il convenait d'attribuer aux différents types d'unités territoriales. Une incohérence flagrante que l'on retrouvait dans les deux séries de réponses apportait le principal résultat de l'enquête : d'un côté, les personnes interrogées préféraient une forme d'État plus déconcentré, mais de l'autre, elles ne souhaitaient pas voir mettre en place un ensemble d'organes qu'implique un État déconcentré (plusieurs parlements, gouvernements, cours suprêmes, constitutions), craignant les conséquences financières de ce type de situation. Les résultats de l'enquête sont été distribués aux députés par les organisateurs de l'enquête et ils ont provoqué des débats houleux dans les couloirs du Parlement. (Institut de Sociologie 1991).

Un même ensemble d'attitudes a été perçu, des années plus tard, par des enquêtes sur l'organisation administrative de la République tchèque. Alors que la décentralisation, comme principe abstrait, avait le soutien de la majorité de la population, la mise en place d'administrations décentralisées régionales était accueillie avec un sentiment mitigé. Les gens craignaient la multiplication du nombre des bureaux administratifs et la charge financière qui lui serait liée. Dans une enquête réalisée en octobre et novembre 1997 sur les avantages et les inconvénients des nouvelles régions autonomes, l'attitude hostile a généralement prévalu : 26 pour cent estimaient que la déconcentration du gouvernement serait dommageable, et seulement 12 pour cent pensaient que ce serait un avantage. S'agissant des objections concrètes faites à la nouvelle organisation territoriale, l'on avançait l'augmentation du nombre des bureaux de l'administration (34 pour cent des réponses) et ensuite, le coût trop élevé des conséquences financières (28 pour cent des réponses).

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique 1997b.

Une enquête sur les chômeurs qui sont clients des Bureaux du Travail a été entreprise par UNIVERSITAS en avril-mai 1995. Cette enquête avait été commanditée par la Commission des Communautés européennes et elle avait été partiellement financée par l'Agence des Concours financiers de l'État tchèque. Elle avait pour objet l'expérience faite par les chômeurs avec les services proposés par les Bureaux du Travail, les causes du chômage et les stratégies de recherche d'un emploi. La population cible était celle des chômeurs de la République tchèque et l'échantillon consistait dans les personnes qui avaient recours aux Bureaux du Travail. L'importance de l'échantillon était de 750 personnes. Les données étaient

récoltées à l'aide de questionnaires distribués par les Bureaux du Travail et elles sont conservées par UNIVERSITAS. (Universitas 1995).

**ENCART 7 : ATTITUDES À L'ÉGARD DE LA RÉFORME
DU SYSTÈME DE PROTECTION DE LA SANTÉ**

En décembre 1995, MÉDIAN a effectué une enquête d'opinion sur le système de protection de la santé. Cette enquête avait pour objet le système de protection de la santé dans son ensemble, sa réforme, les institutions de protection de la santé et les médecins. La population cible était constituée de citoyens tchèques âgés de 14 à 79 ans et l'échantillon était de 1 000 personnes. On avait utilisé l'échantillonnage par quotas. Les données ont été collectées grâce à des entretiens structurés et ces derniers sont conservés par le propriétaire — l'agence MÉDIAN. (Médian 1995b).

La réforme du système de la protection de la santé a été un problème chronique en République tchèque au cours de ces dernières années. Les efforts réalisés pour trouver des solutions, même partielles, ont pour l'essentiel tourné à l'échec. Parmi les dossiers auxquels doit faire face le gouvernement, il a été montré que la priorité donnée aux services de protection de santé les situait en deuxième place (74 pour cent des personnes interrogées ont répondu que la réforme des services de santé était très urgente). Cette conclusion est celle d'une enquête de l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, effectuée en juin 1977.

Source : Institut de Recherche sur l'Opinion Publique 1997a.

Pour ce qui concerne le deuxième type d'enquête, qui mesure la satisfaction du grand public au sujet des différents services offerts par l'administration publique, un grand nombre parmi les enquêtes citées ci-dessus au sujet des attitudes à propos du système de protection de la santé, du système de l'éducation, du système de protection sociale, de la politique du logement, des tribunaux, de la police, de l'armée et des services secrets, etc. peuvent être considérés comme observant l'évolution de la satisfaction des clients. Récemment, ce sont surtout les services de protection de la santé qui ont suscité l'intérêt, en raison de la crise continue qu'ils connaissent.

Les enquêtes du troisième type, qui évaluent la satisfaction du personnel de l'administration publique au sujet de leurs conditions de travail (c'est-à-dire, leurs salaires, leurs horaires, leurs promotions, leurs compléments de salaire, leurs relations interpersonnelles, etc.) ne semblent pas être très fréquentes et une seule enquête de ce type existe dans notre échantillon. Elle concerne les officiers de police. L'enquête a été réalisée par UNIVERSITAS de novembre à décembre 1995 ; elle était faite sur mandat du Ministère de l'Intérieur tchèque et avait été financée par la Fondation Hans Siedel. Elle avait pour objet les motifs du choix de cette profession, la satisfaction professionnelle, une évaluation de la police en tant qu'institution, une évaluation des relations interpersonnelles au sein du service et les relations entre la police et le public. La population cible était celle des agents de police employés par la police de la République tchèque. La taille de l'échantillon était de 1 500 personnes et on avait eu recours à un échantillonnage stratifié proportionnel. Les données avaient été collectées par un questionnaire. Le dossier est confidentiel et il est conservé par l'agence UNIVERSITAS (Universitas 1995c).

On peut imaginer que la plupart des enquêtes de ce type sont réalisées directement en leur sein par les agences de l'administration publique sans recours aux services (coûteux) d'agences de sondages. C'est peut-être la raison pour laquelle notre échantillon ne compte qu'une seule enquête de ce type.

7.3.2. *Autres évaluations des résultats*

Les enquêtes d'évaluation des impacts peuvent également être subdivisées entre celles qui sont plus spécifiques et celles qui sont plus générales. Pratiquement toutes les enquêtes qui portent sur les performances de l'administration publique et sur la satisfaction du grand public peuvent être désignées comme effectuant une évaluation, en un sens plus large, de l'impact de la réforme de la réforme de l'administration publique. Beaucoup d'enquêtes mentionnées en d'autres sections de ce rapport, devraient figurer ici : c'est, par exemple, le cas de la série intitulée TRENDS par l'agence STEM.

Pour ce qui est des enquêtes plus spécifiques et dont l'objet est d'évaluer les résultats de politiques précises, on a relevé trois analyses. La première portait sur l'efficacité des programmes actifs portant sur le marché du travail. Son objectif était d'évaluer l'impact de ce type de politique (voir l'encart 8). L'autre enquête, à laquelle il a été fait référence plus tôt, concernait la réforme du système de protection de la santé. La troisième portait sur la satisfaction des acteurs politiques au sujet des résultats de la réforme de l'administration locale.

ENCART 8 : IMPACT DE LA POLITIQUE ACTIVE DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Cette enquête a été réalisée par SC&C et avait été commissionnée par la Banque Mondiale, en même temps que par le Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque. Elle avait pour objectif d'évaluer l'efficacité des programmes actifs d'action sur le marché du travail. La première étape de l'étude consistait en une analyse des institutions concernées et des données statistiques qui s'y rapportent. La deuxième étape consistait en une enquête. La population cible en étaient les différents acteurs du marché du travail : employeurs, travailleurs, chômeurs, jeunes ayant abandonné leurs études, etc. On avait eu recours à des échantillonnages à niveaux multiples : les districts ont fait l'objet d'un premier échantillonnage et les acteurs du marché du travail, d'un second. La taille des échantillons était de 2 000 — 2 500 personnes et un groupe de contrôle de la même importance avait été interrogé. Les données avaient été collectées par entretien face à face et par communication téléphonique. Les dossiers contenant les données ont été archivés auprès du Ministère du Travail et des Affaires sociales de la République tchèque et de la Banque Mondiale. Les résultats ont montré que la politique d'action sur le marché du travail a été, dans son ensemble, efficace et a contribué au taux remarquablement bas du chômage en République tchèque. Le rôle de la politique active sur le marché du travail est en cours de repli e celui de la politique passive en augmentation depuis 1992. L'enquête s'inscrivait dans le contexte d'un projet international plus important.

Source: SC&C 1996.

8. Images et perceptions des organisations publiques

Les enquêtes qui comparent l'image que les institutions ont d'elles-mêmes et celle de leurs acteurs principaux avec l'image externe qu'a d'eux le grand public sont rares. Les deux uniques enquêtes de ce type qui soient connues et qui aient été étudiées ici ont été l'une et l'autre demandées par des institutions universitaires et ont servi à des recherches. Il reste que dans l'un et l'autre cas, les différentes institutions universitaires concernées se sont donné la peine de faire connaître leurs résultats aux responsables.

Une des enquêtes avait été entreprise en 1994 — 1996 par le Département de politique publique et sociale de la Faculté des Sciences Sociales de l'Université Charles. Elle dressait une comparaison entre les attitudes du public à l'égard des différents dossiers, aux niveaux local et national, et celles des

administrateurs. L'autre enquête, ou plutôt, ensemble d'enquêtes, a déjà été signalée plus tôt. Elle a été commanditée en 1991 — 1993 par l'Institut de Sociologie de l'Académie des Sciences et elle compare les attitudes de quatre types d'acteurs des politiques locales : les citoyens, les conseillers, les maires et les principaux administrateurs municipaux. Les attitudes concernaient les priorités données aux politiques, les priorités données aux dépenses et les performances des administrations locales, la compréhension du rôle des hommes politiques locaux, ainsi que des valeurs et des attitudes politiques plus générales (voir l'encart 9).

9. La localisation des connaissances relatives aux enquêtes dans le système administratif

Il n'existe, en République tchèque, aucun système qui permette une coordination et une documentation dans le domaine des enquêtes sociales (futures, passées ou présentes). Il n'existe aucun lieu central ni de système de centralisation des données qui rendrait accessible les informations sur les enquêtes existantes ou celles qui sont envisagées, et il n'existe pas, non plus de centre de documentation sur les enquêtes concernant les différents aspects de la réforme administrative.

Les enquêtes sont commanditées et réalisées de façon décentralisées par des organisations nombreuses et différentes qui sont rarement assez informées sur les activités les unes des autres. Les données sont le plus souvent conservées par les organisations elles-mêmes. Certains organismes de sondages ont créé leurs archives internes de données, mais il reste encore à créer une banque de données ou des archives centrales.

La majorité des données appartiennent aux mandataires des organismes de sondage ou à ces organismes eux-mêmes. Les données brutes aussi bien que les rapports sont souvent considérés comme confidentiels, ou ils ne peuvent être communiqués que moyennant finances. Fait exception à cette règle l'Institut de Recherche sur l'Opinion Publique, qui dépend de l'État et qui publie la liste des enquêtes qu'il effectue, distribue un bulletin contenant des informations brèves sur les résultats des enquêtes et met à la disposition du public — contre une somme modeste — les rapports détaillés sur ces résultats. Dans ce conditions, c'est par les contacts personnels, les médias, les communiqués de presse, les conférences de presse et les publications dans les journaux scientifiques que l'on obtient le plus souvent des informations sur les enquêtes déjà réalisées.

Cette situation n'est certainement pas satisfaisante, si on la considère du point de vue de la rationalité administrative et économique. L'idéal voudrait que les résultats de toutes les enquêtes financées sur les fonds de l'État soient mis à la disposition de toute institution qui manifeste son intérêt. La solution aux besoins qui se manifestent pourrait consister dans la création d'une base de données sous une forme ou une autre, ou tout du moins d'un service de documentation qui aurait pour objet les enquêtes relatives à l'administration publique. Ce qui, en revanche, devrait être évité est une réglementation, quelle qu'elle soit, et une centralisation des enquêtes. On peut retenir comme une mise en garde suffisante le souvenir négatif de la politique de l'information trop centralisatrice du régime communiste d'avant 1990, qui avait soumis à une réglementation stricte l'utilisation des enquêtes et avait insisté sur la mise en place de systèmes d'information maladroits et lourds, et d'une utilisation pratique contestable. Une telle expérience doit rendre prudents devant tout projet potentiel de renforcer le rôle de l'État en matière de gestion des données d'enquêtes.

ENCART 9 : IMAGES DE RÔLE ET PRÉFÉRENCES AU REGARD DE POLITIQUES, PARMIS LES CITOYENS, LES CONSEILLERS ET LES ADMINISTRATEURS PUBLICS

Entre les années 1991 et 1993, l'Institut de Sociologie a commandité trois enquêtes sur les acteurs-clef des politiques locales en République tchèque. L'objectif des enquêtes était d'obtenir des informations comparées sur la manière suivant laquelle les citoyens, les conseillers locaux et les administrateurs publics municipaux voyaient leurs rôles, comment ils évaluaient les performances des administrations locales et sur ce vers lequel allaient leurs préférences en matière de politiques et de dépenses. Pour des motifs autant universitaires que de politique générale, les résultats ont été également communiqués au Ministère de l'Intérieur du gouvernement tchèque. Les données ont été collectées par STEM — Le Centre pour la Recherche Empirique. Les populations cible étaient : 1) les citoyens adultes de la République tchèque ; 2) les Conseillers locaux ; 3) les maires des municipalités ; et 4) les principaux administrateurs publics des municipalités. Pour les citoyens, un échantillonnage par quotas a été utilisé (importance de l'échantillon : 1 052 personnes) et un échantillonnage par niveaux a été utilisé pour les conseillers (échantillon de 1 183 personnes), pour les maires (échantillon de 139 personnes), et pour les administrateurs (échantillon de 139 personnes). Les données ont été collectées au cours d'entrevues structurées. Les résultats ont été utilisés à l'occasion des débats sur l'évaluation et la poursuite de la réforme de l'administration publique. Les dossiers des données sont conservés à l'Institut de Sociologie. Les enquêtes faisaient partie d'un projet comparatif international sur la démocratie locale et l'innovation. (Institut de Sociologie 1991 — 1993).

Un recouplement très intéressant a été découvert dans les préférences des citoyens, des maires et des conseillers, en matière de politiques :

Les problèmes locaux considérés comme extrêmement ou très urgents étaient les suivants :

	% des citoyens	% des conseillers
Sentiment général de sécurité	81,3	87,0
Protection de l'environnement	77,3	89,4
Services au public	82,8	75,8
Services sociaux	78,3	74,5
Réparation et construction de maisons	77,5	71,0

On relevait un parallélisme tout aussi remarquable des opinions de ces deux groupes lorsqu'il s'agit de citer les qualités préférées pour un conseiller local.

Qualités des conseillers considérées comme extrêmement ou très importantes :

	% des citoyens	% des conseillers
Capacité à résoudre des conflits	93,9	91,9
Qualités morales	93,6	97,0
Connaissance des situations locales	93,2	92,3
Compétence professionnelle	86,7	75,6
Esprit d'entreprise	62,7	67,3
Capacité d'orateur	62,7	53,0
Expérience de l'administration	43,7	23,2
Appartenance à un parti politique	5,1	8,7

Source : Illner et Hanspach 1994.

10. Conclusions

Il est hors de doute que les enquêtes puissent être des sources utiles d'informations pour l'administration. C'est également un truisme d'affirmer que les services que peuvent rendre les enquêtes sociales ont été chroniquement sous-estimés ou incompris par l'administration publique de ce pays. Quelques explications peuvent être fournies à cela :

- Les restes d'habitudes d'autosuffisance dans l'administration publique, c'est-à-dire que beaucoup d'administrateurs n'ont que peu d'intérêt et un faible niveau de sensibilité pour les informations en retour ;
- Beaucoup d'administrateurs n'ont aucune idée du parti qu'ils peuvent tirer de l'utilisation des enquêtes dans le contexte des processus administratifs ; ce sentiment est attribuable à l'absence de connaissances appropriées au sujet des méthodologies des enquêtes et des explications que peuvent apporter les résultats des enquêtes ;
- L'attitude partisane de certains administrateurs à l'égard des données de nature sociale — leur conviction que seules les informations de nature économique peuvent être utiles en administration publique ;
- L'incapacité de beaucoup de chercheurs spécialisés dans les domaines sociaux à présenter les données fournies par les enquêtes et les résultats de celles-ci d'une manière qui soit compréhensible par les responsables politiques et par les administrateurs, et dans une forme qui puisse enrichir la culture de l'administration ;
- La présentation irréfléchie ou même irresponsable des résultats des enquêtes par les chercheurs : celles-ci ont souvent été publiées sans indications de leurs caractéristiques méthodologiques — la taille de l'échantillon, la méthode d'échantillonnage, les erreurs d'échantillonnages ; malgré tout, les conclusions ont été tirées de différences de données qui ne dépassaient pas la fourchette de l'erreur d'échantillonnage.

Les principaux obstacles auxquels se heurtent en République tchèque les recherches fondées sur des enquêtes, hors du domaine de l'administration publique, ne sont plus de nature politique. Ils sont à présent plutôt de caractère pratique. L'un des principaux obstacles est le manque d'empressement de plus en plus fréquent avec lequel le public communique avec les chercheurs — et par conséquent l'augmentation du pourcentage des refus et des non-réponses aux enquêtes sociales. Cette réaction est attribuable à une sensibilité croissante aux intrusions dans la vie privée, et la crainte de voir les informations fournies par utilisées.

Dans ces conditions, des mesures plus strictes sont mises en place par les autorités pour protéger les données fournies par les individus : l'accès aux registres de la population est interdit aux organismes de sondages, et c'est aussi vrai des autres registres de l'administration qui pourraient être utilisés pour effectuer des échantillonnages : tous sont protégés des utilisations non-administratives. Dans ces conditions, les organismes de sondages connaissent des difficultés considérables lorsqu'ils doivent constituer des échantillons aléatoires. Il arrive que, pour contourner cet obstacle, ils en arrivent à trouver des solutions en marge de la légalité, sinon tout à fait illégales, ce qui aboutit à une augmentation disproportionnée du coût des enquêtes de bonne qualité. En raison des prix élevés des enquêtes à échantillon important, ces dernières sont de plus en plus inabordables aux institutions de l'administration publique, qui ne peuvent en supporter le prix. L'augmentation du coût des données fournies par les enquêtes a modifié la structure de leurs utilisateurs, en les interdisant aux commanditaires non commerciaux au bénéfice des entreprises commerciales.

Pour que les données fournies par une enquête puissent être utiles à l'administration publique comprennent un certain nombre de facteurs sont requis :

- Une démocratisation plus poussée de la fonction publique — au terme de laquelle, les fonctionnaires seront plus sensibles à l'importance d'informations en retour ;
- Une formation des fonctionnaires de l'administration publique aux données de base de la méthodologie des sciences sociales ;
- Une formation des chercheurs en sciences sociales dans l'art de la communication avec le monde de l'administration publique ;
- L'existence d'agences de sondages hautement professionnelles, qui soient capables de produire des données valables et fiables à des coûts raisonnables ;
- La possibilité de disposer d'informations sur les enquêtes existantes et celles qui sont envisagées et sur la façon dont on peut en avoir communication, mais également sur les paramètres qui permettent aux organismes d'effectuer des enquêtes et sur les conditions auxquelles ils rendent leurs services ;
- La possibilité de disposer d'exemples qui illustrent bien l'utilisation avec succès d'enquêtes dans l'administration publique, dans des contextes voisins de ceux que connaît la République tchèque ;
- La possibilité de disposer de séries chronologiques et de données comparées pour autant d'indicateurs importants que possible.

Références

- Attitudes Concerning Reproductive Behaviour*. Universitas, 1996b.
- Attitudes of General Public Toward the Reform of Health Care System*. Médian, 1995b.
- Attitudes of Policemen* (satisfaction au regard du service, relations inter-personnelles, la police et le public etc.). Universitas, 1995c.
- Attitudes of Young Generation Toward Different Forms of Family Life*. Universitas, 1996c.
- Attitudes Toward Constitutional Bodies and branches of Government* (séries TRENDS). Continual Survey 1. Centre for Empirical Research (STEM).
- Attitudes Toward Housing, Leisure Time*. Amasia, 1995c.
- Attitudes Toward Physical Culture and Sport*. Amasia, 1994b.
- Attitudes Toward the Army and the Military Service*. Amasia, 1996b.
- Citizens and Public Safety*. Universitas, 1994a.
- Clients of Labour Offices*. Universitas, 1996f.
- Economic Expectations and Attitudes*. Institute of Sociology AS CR, depuis 1990.
- Illner, M. et D. Hanspach (1994), "The New Local Politics after the 1990 Reform", dans Barlow, M. et al. *Territory, Society and Administration*, Université d'Amsterdam, Amsterdam, Pays-Bas, pp. 95-110.
- Impact of Active Labour Policy on Labour Market*. SC&C, 1996.
- Mobility in the Labour Market*. SC&C, 1995c.
- Opinion on the Territorial Administrative Organisation*. Survey Information No. 97-11. Institute of Public Opinion Research, 1997b.
- On the Opinion Concerning EU Accession Talks*. Institute of Public Opinion Research, 1997c.
- Opinion on Professional Training*. Amasia, 1995b.
- Opinion Concerning Protection of Individual Data*. Amasia, 1993.

Opinion of Clients of Social Departments at the District Offices Concerning their Social Situation and Social Policy. Universitas, 1994b.

Opinion on Territorial Organisation of the Czech Republic. Working Papers 1991. Institute of Sociology AS CR, 1991.

Opinion on School Education. Amasia, 1996a.

Parliament Members and their Opinion (comparaison 1993 x 1996). Factum, 1993, 1996.

Policy Preferences of the General Public. Continual Survey 3. Centre for Empirical Research (STEM).

Policy Priorities of the General Public (séries TRENDS). Continual Survey 2. Centre for Empirical Research (STEM).

Politics and the Public — Part I: Citizens (comment les citoyens comprennent leur situation, ce qu'ils demandent aux politiciens, à l'État, aux membres du parlement, etc.). Factum, 1995a.

Politics and the Public — State Administration and Self-Government. Factum, 1995b.

Public Attitudes Toward Constitutional Bodies. Continual Survey 1. Institute of Public Opinion Research.

Public Attitudes Toward Police. Universitas, 1995a.

Public Attitudes Toward Some Institutions (les tribunaux, la police, l'armée, les services secrets, les syndicats et les autres). Continual Survey 2. Institute of Public Opinion Research.

Public Attitudes Toward the Army. Universitas, 1996a.

Public Opinion Concerning Activities of Government, Parliament, President, and the Citizens' Influence on these Bodies. Factum, 1995-1996.

Public Opinion Concerning Activities of the Unions. Institute of Public Opinion Research, 1990.

Public Opinion Concerning Criminality. Universitas, 1995b.

Public Opinion Concerning Housing Conditions. Amasia, 1994a.

Public Opinion Concerning Police. Institute of Public Opinion Research, 1991a.

Public Opinion Concerning Social Policy (la politique sociale et du logement, les conditions de vie des jeunes familles). Institute of Public Opinion Research, 1995a.

Public Opinion Concerning Territorial Organisation of the State. Institute of Public Opinion Research, 1992a.

Public Opinion Concerning Territorial Organisation of the State. Institute of Public Opinion Research, 1992b.

Public Opinion Concerning the Czechoslovak Army. Institute of Public Opinion Research, 1991b.

- Public Opinion Concerning the Living Standard.* Institute of Public Opinion Research, 1991c.
- Public Opinion Concerning Urgent Policy Issues Facing the Government.* Survey Information 97-10. Institute of Public Opinion Research, 1997a.
- Public Policy and its Actors.* Department of Public Administration, Faculty of Social Sciences; Charles University, 1996.
- Role Images and Policy Preferences of Local Political Actors.* Institute of Sociology AS CR, 1991-1993.
- Situation of Roma Minority.* Amasia, 1997.
- Social Change and Criminality in Prague.* Universitas, 1993.
- Social Conditions of University Students.* Universitas, 1995e.
- Survey of Unemployed Persons.* Universitas, 1995d.
- Trust in Constitutional Bodies and Social Organisations.* Amasia, 1996c.
- Trust in the Organs of Government, Opinion on Police.* Amasia, 1995a.
- Urgency of Societal Problems.* Continual Survey 3. Institute of Public Opinion Research.

Annexe. Adresses des principales agences de recherche et de sondages et des autres organismes de recherche qui réalisent des enquêtes et conservent les données utiles à la réforme de l'administration publique

AISA s.r.o.

Lesanska 2a, 141 00 Praha 4
Directeur : Dr. Jiri Boguszak

Amasia s.r.o.

Vrozova 6, 150 00 Praha 5
Directeur : Professeur Dusan Pavlu

Département de l'administration publique

Institute of Sociological Studies
Faculty of Social Sciences, Charles University
Celetn 20, 110 00 Praha 1
Directeur : Professeur Martin Potucek

Factum s.r.o.

Heyrovskeho nam. 780/5, 162 00 Praha 6
Directeur : Dr. Jiri Herzmann

GFK s.r.o.

Ujezd 450/40, 110 00 Praha 1
Directeur de recherche : Dr. Pavol Fric

Institute Of Public Opinion Research

(Institut de recherche sur l'opinion publique)
Solovska 142, 180 00 Praha 8
Directeur : Dr. Eliska Rendlova

Institut de sociologie

Academy of Sciences of Czech Republic
(Académie des sciences de la République tchèque)
Jilska 1, 110 00 Praha 1
Directeur : Dr. Michal Illner

Médian s.r.o.

Strasinska 31, 100 00 Praha 10
Directeur : Dr. Premysl Cech

SC&C s.r.o.

Petrska 5, 110 00 Praha 1
Directeur : Dr. Irena Bartova

STEM — Center for Empirical Research

Jilska 1, 110 00 Praha 1
Directeur : Dr. Jan Hartl

Universitas s.r.o.

Borovska 1425, 190 16 Praha 9
Directeur : Professor Jiri Burianek