

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/46761>

Please be advised that this information was generated on 2020-11-26 and may be subject to change.

## LA CONFIANCE ET LA PRATIQUE DE LA GOUVERNANCE PARMIL LES DIRIGEANTS LOCAUX

**Michiel S. de Vries**

**I.I.S.A.** | *Revue Internationale des Sciences Administratives*

**2005/3 - Vol. 71**  
**pages 429 à 451**

**ISSN 0303-965X**

Article disponible en ligne à l'adresse:

-----  
<http://www.cairn.info/revue-internationale-des-sciences-administratives-2005-3-page-429.htm>  
-----

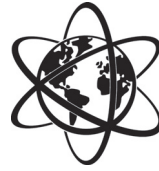
Pour citer cet article :

-----  
de Vries Michiel S., « La confiance et la pratique de la gouvernance parmi les dirigeants locaux »,  
*Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2005/3 Vol. 71, p. 429-451.  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour I.I.S.A..

© I.I.S.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.



## La confiance et la pratique de la gouvernance parmi les dirigeants locaux

*Michiel S. de Vries*

### Résumé

Cet article examine les formes de confiance généralisée parmi les dirigeants politiques et administratifs locaux. Nous expliquerons les différences qui les caractérisent et étudierons l'influence de cette confiance sur la propension à faire participer la population aux processus d'élaboration des politiques. L'étude repose sur une enquête menée auprès de quelque 16.000 administrateurs et politiciens locaux dans 665 communautés et 18 pays. Les conclusions sont analysées au moyen d'un modèle à plusieurs niveaux. Il s'avère que la confiance généralisée parmi les décideurs locaux, en tant que forme de risque de niveau faible, peut s'expliquer par l'appréciation des expériences précédentes en matière de participation publique, l'appréciation des capacités de la population et l'ampleur des problèmes de la communauté. En ce qui concerne l'influence de la confiance sur la propension à faire participer la population au processus d'élaboration des politiques, on constate des différences marquées entre les anciennes démocraties et les démocraties nouvelles de même que les plus récentes. Dans les anciennes démocraties, il n'existe guère de relation entre la tendance à rechercher le soutien des citoyens d'une part et la confiance généralisée, de l'autre. Dans ces pays, la gravité des problèmes sociaux a un effet positif sur la participation des citoyens. Dans les nouvelles démocraties, et en particulier les démocraties les plus récentes, le lien entre la confiance et la recherche de soutien est nettement plus marqué. Lorsque les problèmes deviennent moins urgents dans ces pays et que le décideur local fait effectivement preuve d'une confiance généralisée, celui-ci est nettement plus enclin que ses collègues à rechercher le soutien de la population. Cela implique l'existence d'un paradoxe, à savoir que pour développer des pratiques de bonne gouvernance, sous prétexte que celles-ci sont plus efficaces, l'on a besoin d'une société dans laquelle l'élaboration des politiques soit relativement efficace et dont la capacité de résolution des problèmes soit suffisante.

### Introduction

Les travaux classiques de Putnam et Fukuyama partent du principe que la confiance généralisée se traduit par un capital social et une plus grande probabilité de participation

**Michiel S. de Vries** est Professeur au département d'administration publique de la Nijmegen School of Management à l'Université de Nijmegen (Pays-Bas). Traduit de l'article paru en anglais sous le titre: "Trust and governance practices among local leaders".

Copyright © 2005 IISA - Vol 71(3): 429-451

active des citoyens au processus politique. Pour paraphraser Putnam, les décideurs, comme les citoyens jouent parfois seuls, parfois en équipes, et ils sont de plus en plus invités à jouer avec des étrangers s'ils veulent concevoir des politiques appropriées. La confiance pourrait expliquer cette variation, car un niveau de confiance accru augmenterait la probabilité de collaboration (voir Putnam, 1995 ; Fukuyama, 1995). La question abordée par le présent article est de savoir si cette théorie signifie également qu'une confiance généralisée parmi les dirigeants locaux augmente leur propension à faire participer la population aux processus d'élaboration des politiques et si cette relation est valable partout.

En 1968 déjà, Parsons notait que la confiance a une fonction d'intégration dans l'établissement de l'ordre social (Parsons, 1968). Mitzal (1996) laisse entendre que la confiance améliore l'efficacité du système. Williamson souligne la confiance permet de réduire les frais de transaction (Williamson, 1993). En ce qui concerne la participation, la fonction première de la confiance est qu'elle encourage la sociabilité, la participation d'autrui et enrichit les réseaux (Sztompka, 1999: 105). Offe affirme que la confiance produit une communauté dynamique de plusieurs manières. La confiance favorise la coopération. Elle amène les gens à jouer un rôle actif dans leur communauté, à se comporter de façon morale et à faire des compromis (Offe, 1999 : 122). Si l'on accepte ce principe, la question se pose de savoir s'il est vrai que lorsque les décideurs font eux-mêmes confiance à la population, ils augmentent la participation publique au processus politique et si c'est le cas dans tous les pays.

L'approche adoptée dans le présent article est la suivante. Nous commencerons par examiner les aspects théoriques liés à la notion de confiance et le lien qui existe entre celle-ci et la propension à entamer une coopération. Dans cette partie, nous décrirons les facteurs liés à la confiance et nous concentrerons sur les facteurs entraînant la confiance le plus souvent mentionnés par les auteurs abordant la question. Nous obtiendrons ainsi une série de perspectives, d'hypothèses, que nous analyserons de façon empirique dans la dernière partie de notre article. Dans cette dernière partie, nous établissons une distinction entre la confiance en tant que variable dépendante et la confiance en tant que variable indépendante. Entre ces deux parties, nous présenterons nos données, qui se composent d'un ensemble de données inédites reposant sur une enquête standardisée menée auprès de plus de 16.000 fonctionnaires et politiciens locaux dans 665 municipalités de 18 pays – des anciennes démocraties, des démocraties nouvelles et les démocraties les plus récentes de l'hémisphère Nord. C'est à partir de ce vaste ensemble de données que nous établirons les indicateurs de la confiance généralisée, les capacités des citoyens selon l'avis des décideurs, leur expérience en matière de participation publique, les problèmes rencontrés et leur propension à mettre en pratique la bonne gouvernance. Nous concluons cet article par des réflexions et des conclusions combinant les résultats des parties empirique et théorique.

## **Notions théoriques concernant la confiance et ses associations**

### *La notion de confiance*

Certains auteurs considèrent la confiance comme un élément précontractuel (Gambetta, 1988 ; Seligman, 1997 ; Williamson, 1975 ; Bromily et Cummings, 1995),

d'autres, comme une question d'assurance (Offe, 1999) et Hardin considère la confiance sur le plan des intérêts renfermés (Barber, 1983 ; Hardin, 2002). Ce dernier avance que la confiance est une relation à trois variables : A fait confiance à B pour se charger de X. Cette conception de la confiance la rattache à la certitude de A que B tiendra compte des intérêts de A en réalisant X. Les critiques de Hardin concernant la recherche empirique existante concernent le fait que bien souvent, aucune certitude n'existe quant à A, B ou X. Par conséquent, il estime que les conclusions qui en découlent sont sans doute vides de sens (Hardin, 2002). Ci-dessous, nous désignons par A les décideurs locaux, par B, les citoyens de la municipalité et par X, la participation aux processus politiques.

De nombreux d'auteurs reconnaissent que la confiance doit être définie en termes de risques. Sztompka, par exemple, définit la confiance comme un pari sur les actions futures éventuelles d'autrui (Sztompka, 1999 : 25). Pour Seligman (1997 : 69), la confiance repose sur le risque. C'est une manière de négocier le risque. Selon ses termes : « Le risque en tant qu'aspect des relations sociales est devenu un aspect constitutif de la vie dans la société moderne, de même que la confiance en tant que solution à cette forme de risque est également devenue une composante déterminante de cette vie/ce monde » (Seligman, 1997 : 170). D'autres ajoutent que le risque peut prendre de multiples formes. On peut risquer de l'argent mais aussi sa vie.

Lewicki et Bunker (1996) ont mis au point un modèle en trois étapes concernant le développement des relations de confiance. La première étape concerne la confiance basée sur le calcul, qui repose sur la conviction que la personne fera ce qu'elle a dit qu'elle comptait faire. On peut même faire confiance à de parfaits étrangers de cette manière. Cela concerne ce que Offe appelle la « confiance sociale », ou la présomption de bienveillance générale ou du moins d'intentions non hostiles (p.44). La deuxième étape repose sur la connaissance et elle est fondée sur la prévisibilité de même que la certitude concernant les actions et les intentions d'autrui. Selon cette conception, la confiance s'appuie sur un comportement et des expériences cohérents – « de la parole aux gestes », être honnête, ne pas jouer au plus fin, prester des services de qualité, prendre des risques, traiter les conflits de façon positive et faire preuve de transparence (Pröhl, 1998 : 16). La troisième phase est la confiance basée sur l'identification est repose sur ce que Hardin appelle les intérêts renfermés : « Je te fais confiance parce que je pense qu'il est dans ton intérêt de veiller à mes intérêts de façon appropriée » (p. 4) et « Ce qui compte, pour faire confiance, ce n'est pas uniquement mon espoir que tu agiras d'une certaine façon, mais aussi ma conviction que tu possèdes les motivations suffisantes pour agir de cette façon, que tu tiens délibérément compte des mes intérêts parce que ce sont les miens » (Hardin, 2002 : 11). Cette confiance élevée se retrouve également chez d'autres auteurs. McGregor, par exemple, décrit la confiance comme : « Je sais que tu ne profiteras pas de moi de façon induue, délibérément ou accidentellement, consciemment ou inconsciemment. Je peux mettre ma situation actuelle, ma position et mon estime pour ce groupe, notre relation, mon travail, ma carrière, même ma vie, entre tes mains avec une totale confiance » (Pröhl, 1998 : 43).

Sztompka établit une distinction similaire, en quatre étapes. Il distingue en fait les niveaux de risque en expliquant la notion de confiance. Le risque de premier degré concerne la possibilité qu'autrui se comporte mal envers nous. Le risque de

deuxième degré concerne l'incapacité d'autrui à agir dans mes intérêts et le fait que les autres sont indignes de confiance. Le risque de troisième degré concerne la situation où ceux à qui l'on fait confiance sont conscients de la confiance qui leur est accordée mais sont dépourvus de l'obligation morale d'en être dignes. Le risque de quatrième degré s'applique aux cas où l'on laisse à autrui la liberté d'agir sur nos intérêts et où l'on risque que ces autres personnes abusent de leur pouvoir de discrétion (Sztompka, 1999 : 32).

La confiance visée à la première étape est indiquée par le niveau de confiance mesuré dans la question d'enquête standard bien connue, bien que contestée, sur la confiance généralisée : « *D'une manière générale, diriez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou que l'on n'est jamais trop prudent lorsqu'on traite avec autrui ?* » Il s'agit, comme le dit Offe, et si l'on considère la question sur la base d'une conception de la confiance de niveau faible, d'« une mesure de la confiance envers les étrangers, comme doit le faire un indicateur de la confiance généralisée » (p. 126). Selon Hardin, qui limite la confiance à la confiance de haut niveau, la question d'enquête est, par définition, problématique. Selon ses termes, c'est « [L]a seule question qui concerne manifestement la confiance [mais qui] semble viser une relation à deux variables seulement, car elle ne précise pas les questions pour lesquelles on doit faire confiance à la plupart des gens... elle ne laisse pas beaucoup de latitude aux répondants » (Hardin, 2002 : p.201).

### ***La confiance en tant que variable intermédiaire***

La question de savoir quels sont les facteurs qui expliquent le niveau de confiance dépend essentiellement de la discipline de l'auteur et de sa définition de la confiance. La confiance peut être considérée comme un trait de personnalité, qui dépend de la structure systémique de celle-ci (Luhman, 1979 : 5), ou reposer sur des expériences plus ou moins heureuses (Hardin, 1993: 24). La confiance peut également être conçue comme un phénomène social, reflétant l'ordre social de la société (Parsons, 1968), le niveau d'anomie, c.-à-d. d'aliénation (Durkheim, 1964), la bonne connaissance de l'environnement (Sztompka, 1999 : 124) ou les traditions (Giddens dans Beck, 1994 : 81).

Il serait prétentieux de vouloir ne fût-ce qu'essayer d'examiner tous les facteurs évoqués dans la littérature concernée par la question. Nous nous concentrerons plutôt sur les trois facteurs le plus souvent mentionnés. Il s'agit d'abord (du résultat) des *relations passées* entre le décideur et la population et des attentes sur la base de ces relations (voir, notamment, Rotter, 1980 ; Axelrod, 1984 ; Mayer, Davis et Schoorman, 1995 ; Hardin, 2002 ; Offe, 2001). Ensuite, les capacités ou la crédibilité de la population du point de vue du décideur (voir, par ex., Cook & Wall, 1980 ; Butler, 1991 ; Smith & Barclay, 1997 ; Cummings & Bromily, 1996 ; Hardin, 2002). Enfin, la mesure dans laquelle celui qui est susceptible d'accorder sa confiance peut se permettre de faire confiance, c.-à-d. les richesses, les circonstances, les problèmes qu'il rencontre (Seligman, 1997 ; Sztompka, 1999).

La confiance accordée par A à B (concernant X) repose essentiellement sur les expériences de A. Si B n'a pas déçu A par le passé, on peut en déduire, par induction, que B n'abusera pas demain de la confiance qui lui est accordée et est dès lors digne de confiance. Les résultats de ces actions passées, leur connaissance de la part de A, via sa mémoire, des références, des expériences ou sur la base de récits

émanant de tiers ou d'autres indications, peuvent se traduire par la confiance envers B. Par ailleurs, si les B sont suffisamment nombreux et que de telles expériences positives avec eux existent, une confiance généralisée peut apparaître (Sztompka, 1999 : 100). Nous sommes généralement prêts à faire confiance à ceux dont la crédibilité a été vérifiée par le passé en ce qui touche à nous-mêmes (Sztompka 1999 : 96). Cette théorie implique que les décideurs, par exemple, baseront leur appréciation de la crédibilité des citoyens sur leur expérience passée avec les citoyens. Si leur expérience indique qu'une participation généralisée des citoyens aux processus d'élaboration des politiques entraîne souvent des conflits intempestifs, ils ne feront sans doute pas confiance à ces citoyens et seront peu enclins à inviter les citoyens à participer au processus d'élaboration des politiques. Ce lien est censé exister en ce qui concerne la confiance de niveau faible et de niveau élevé. En ce qui concerne la première, Offe parle de confiance expérientielle. Quant à la seconde, Hardin pense que la capacité à faire confiance et à comprendre l'utilité d'être digne de confiance peut se développer par le biais de l'expérience ou de l'apprentissage (Hardin 2002 : 134). Les expériences ne doivent pas être systématiquement négatives pour se traduire par la méfiance. Comme on le remarque souvent, il est beaucoup plus facile de perdre une bonne réputation que de s'en forger ou d'en mériter une. Par conséquent, il ne faut pas en conclure que la propension à faire confiance apparaît systématiquement lorsqu'il existe des expériences positives. Il est en revanche plus probable que si des expériences négatives existent, la propension à faire confiance diminuera rapidement. Cela nous amène à la première proposition concernant les décideurs au niveau local :

**Proposition n° 1** Lorsque des expériences négatives existent, c-à-d. des attentes négatives de la part des décideurs locaux en matière de participation publique, la probabilité d'absence de confiance généralisée parmi les décideurs locaux augmente.

Ensuite, la confiance de A dans B (concernant X) dépend de la réputation de B sur le plan de ses capacités. Cela concerne ses capacités à être digne de confiance. C'est-à-dire à être honnête, prévisible et à faire preuve d'intégrité. Il s'agit de la capacité à faire ce que l'on est censé faire (Hardin, 2002 : p. 28). Si j'estime que cette personne n'est pas digne de ma confiance, je ne lui fais pas confiance. Si je considère qu'elle ignore ce qui est dans son intérêt, ne parlons pas de mes intérêts, j'aurai beaucoup de mal à lui faire confiance pour réaliser quelque chose de positif. Cela s'applique également à la réputation des citoyens aux yeux des décideurs. Si l'électorat est considéré comme manquant de capacités, ou est méprisé par les décideurs, il est peu probable qu'ils feront confiance à ces citoyens en leur proposant de participer aux processus d'élaboration des politiques. Ce qui nous amène à la proposition n° 2.

**Proposition n° 2.** Lorsque les décideurs locaux croient peu dans la rationalité des citoyens, la probabilité d'absence de confiance généralisée augmente.

Troisièmement, la confiance de A dans B (concernant X) dépend des circonstances dans lesquelles A et B se trouvent. Selon Claus Offe, plus une personne est fortunée,

plus elle peut faire confiance à autrui et bénéficier de la confiance d'autrui, et vice versa (Offe, p. 54). Sztompka parle de la stabilité de l'ordre social (1999 : 122) comme d'une condition structurelle indispensable au développement de la confiance. Inglehart tire la conclusion, sur la base de recherches empiriques, que ceux qui vivent dans des sociétés plus riches font en effet plus confiance que ceux qui vivent dans des sociétés plus pauvres (dans Warren, 1999 : 92). Dans cette conception, la confiance est un risque que l'on peut se permettre ou pas. Pour les décideurs, cela signifie que s'ils rencontrent de graves problèmes sociaux ou organisationnels, ils seront moins enclins à faire preuve d'une confiance généralisée que s'ils se trouvaient dans une communauté relativement riche et stable. Ce qui nous amène à la troisième proposition.

**Proposition n° 3.** Lorsque le nombre de problèmes sociaux rencontrés par les décideurs locaux augmente, la probabilité d'absence de confiance généralisée parmi ceux-ci augmente également.

Les trois premières hypothèses concernent les facteurs susceptibles d'avoir une incidence sur la propension des décideurs locaux à faire preuve de confiance généralisée. La plupart des auteurs reconnaissent, dans leurs théories, la contribution de ces trois facteurs à l'apparition de confiance. Bien que ces propositions soient en théorie exactes, peu de recherches empiriques ont été réalisées pour corroborer ces relations. Nous ignorons par conséquent lequel de ces facteurs explicatifs est le plus important et si les relations sont les mêmes dans les différents contextes nationaux.<sup>1</sup> Il en va de même lorsque la confiance est considérée comme un facteur indépendant, c.-à-d. en ce qui concerne l'incidence de la confiance. On peut penser que la façon dont les décideurs locaux déterminent les processus d'élaboration des politiques varie en fonction du niveau de confiance généralisée. On peut penser qu'ils seront favorables à une participation des citoyens au processus d'élaboration des politiques lorsqu'ils font preuve d'une confiance généralisée. Offe considère la « confiance [comme] le principe cognitif sur la base duquel des acteurs individuels ou collectifs/solidaires engagent une coopération avec d'autres acteurs » (Offe, 1999 : 45). La confiance peut en partie s'observer et se mesurer sur le plan d'attitudes négatives. Les personnes méfiantes ne se livrent pas à certains types d'activités (ibid. : 46). Ajoutons néanmoins que la confiance peut également se mesurer sur le plan positif, à savoir la disposition à engager une coopération lorsque la surveillance, etc., n'est pas possible ou que son prix est prohibitif (ibid. : 47). Comme l'écrit Hardin : « Si, d'une manière générale, je me méfie des gens, je découvrirai peu de choses sur leur fiabilité concrète parce que je choisirai de ne pas avoir de relations avec eux » (Hardin, 2002 : 131). La confiance est une condition nécessaire à la coopération (Arrow, 1974 ; Axelrod, 1984). Selon

<sup>1</sup> La vérification de la question de savoir si ces relations se vérifient n'a pas seulement pour but de vérifier si ces théories peuvent être corroborées : elle vise également à valider les indicateurs. Lorsque les relations restent valables quand nous les testons avec nos données, cela révèle non seulement que les hypothèses sont valables, mais c'est également positif pour la validité apparente de nos données. Lorsque les hypothèses ne sont pas corroborées, la réponse justifiée pourrait être que les données, leur collecte et leur analyse sont de nature incertaine. Nous avons dès lors besoin de cette partie de l'analyse pour soutenir, dans la partie suivante de cette recherche, que les conclusions qui sont moins évidentes, voire contre-intuitives, ne sont pas dues à des problèmes au niveau de nos données.



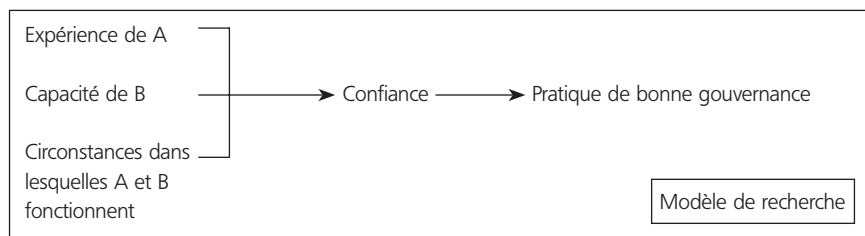
Putnam, la confiance est nécessaire pour que les gens puissent travailler ensemble et participer à la société civile.

**Proposition n° 4.** La confiance généralisée est positivement liée à ce que l'on considère aujourd'hui comme la bonne gouvernance, à savoir l'honnêteté et la transparence des décideurs locaux, leur propension à coopérer avec le public et avec les groupes sociétaux en général et l'absence d'attitudes technocratiques.

Les écrits de Fukuyama étayaient cette proposition parce que, pour le citer : « si l'on peut compter sur les gens pour tenir leurs engagements, honorer les normes de réciprocité et éviter les comportements opportunistes, alors des groupes se formeront plus facilement, et ceux qui les constituent pourront atteindre des objectifs communs plus efficacement » (Putnam, 1995 ; Fukuyama, 1999 : 49). Fukuyama et Putnam considèrent la confiance comme favorable au capital social et comme une mesure importante du capital social, c'est-à-dire la capacité des personnes à travailler ensemble. Le fait qu'elles décident de jouer seules, en équipes ou avec des étrangers est présumé être lié à la mesure dans laquelle elles décident de faire confiance aux gens. La proposition suppose que la confiance a une incidence distincte sur les processus d'élaboration des politiques. Ce qui donne une proposition encore plus forte, la 6<sup>ème</sup>, selon laquelle les relations telles que présentées dans les hypothèses restent valables lorsqu'on neutralise les effets des facteurs entraînant la confiance.

**Proposition n° 5** La proposition n° 4 reste valable lorsque les facteurs qui déterminent la confiance sont neutralisés. En d'autres termes, il existe un lien distinctif et non illusoire entre la confiance et la façon dont les décideurs locaux souhaitent déterminer le processus d'élaboration des politiques.

Les cinq hypothèses produisent le modèle de recherche illustré ci-dessous.



## Le projet de recherche sur la démocratie et la gouvernance locale

Avant de vérifier les hypothèses et de présenter les résultats de notre recherche sur la confiance généralisée, il convient de décrire brièvement les données empiriques utilisées. Les données utilisées proviennent du projet de recherche international appelé « Démocratie et gouvernance locale », auquel l'auteur participe (Jacob, Ostrowski & Teune, 1993 ; Jacob, Linder, Nabholz & Heierli, 1999 ; Szücz, 1999 ; Derksen, Strömberg & Eldersveld, 1995 ; De Vries, 2000, 2001, 2002). Ce projet comparatif international a débuté au lendemain des événements de la fin des années 1980 en Europe de

l'Est. Plus de 20 collectivités de 25.000 à 250.000 habitants ont été sélectionnées au hasard dans tous les pays concernés. Dans chacune de ces collectivités, environ 15 dirigeants politiques et 15 fonctionnaires de haut niveau ont été interrogés, ce qui a produit une base de données de plus de 16.000 répondants dans 665 collectivités. Les entretiens ont été réalisés en 1989-1991, répétés en 1995-1996 et 1999-2001. En ce qui concerne les pays d'Europe occidentale, on ne dispose bien souvent que des données relatives à la période 1995-1996. Dans le présent article, nous utilisons les données des pays d'Europe de l'Est, comme la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Russie, le Belarus, les Républiques tchèque et slovaque, la Hongrie et la Pologne, et des pays d'Europe occidentale, comme la Suède, l'Espagne, l'Allemagne, l'Islande et les Pays-Bas. Pour ces pays, nous disposons de données d'enquête relatives à la période 1995-1996 ou au début des années 1990 et de 1999. Ces données inédites permettent d'analyser les différences transversales, aux niveaux individuel, communautaire et national, au milieu des années 1990.<sup>2</sup>

Les politiciens qui ont répondu à l'enquête sont des hommes occupant une position élevée, à savoir des maires, des conseillers municipaux et des représentants importants, souvent des chefs de partis locaux du conseil municipal. Les hauts fonctionnaires comprennent le secrétaire de municipalité, les membres de l'équipe de gestion et les chefs de départements. Au niveau local, ces personnes préparent, développent, décident et se chargent de la mise en oeuvre des politiques et des programmes qui affectent directement la vie des habitants de la collectivité. Ils décident des subventions et des primes, des impôts locaux, des améliorations publiques et sociétales, de la sécurité, de la culture et des loisirs, des politiques de logement, d'éducation et de santé. Il s'agit de personnes instruites, possédant souvent un diplôme universitaire ou technologique et appartiennent à ce que d'aucuns appellent l'élite locale (Eldersveld, Strömberg et Derksen, 1995). Même si leur autonomie varie d'un pays à l'autre, en fonction du niveau de décentralisation, ils ont tous une influence sur la vie quotidienne de nombreuses personnes.

Les entretiens/questionnaires ont été standardisés afin de permettre des comparaisons valides. Dans la recherche liée au projet Démocratie et gouvernance locale, les politiciens et administrateurs publics locaux les plus influents dans les municipalités sélectionnées ont été invités à donner leur avis sur 40 affirmations. Il s'agit de questions portant sur les relations entre le niveau central et le niveau local, l'égalité économique, les valeurs et les normes, la croissance économique et les dans le présent article les variables déterminantes concernant la relation entre l'État et le marché et leur confiance dans les gens en général. La question relative à la confiance dans les gens était posée de façon standard.

*« D'une manière générale, diriez-vous que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ou que l'on n'est jamais trop prudent lorsqu'on traite avec autrui ? »*

On peut faire confiance à la plupart des gens

On n'est jamais trop prudent

<sup>2</sup> Les données et des informations complémentaires concernant le projet sont également présentées sur [www.ssc.upenn.edu/dlg/](http://www.ssc.upenn.edu/dlg/)

Le tableau 1 présente la distribution de la confiance telle que mesurée de cette manière dans les pays examinés. Le tableau révèle des différences marquées entre les représentants locaux des différents pays d'Europe<sup>3</sup>. Les représentants locaux les plus confiants sont ceux des pays à revenu élevé et des anciennes démocraties d'Europe occidentale, comme la Suède et les Pays-Bas. Lorsqu'on compare la confiance présente dans ces pays avec des chiffres similaires provenant des US en 1995, le niveau élevé de confiance dans les anciennes démocraties d'Europe est frappant. Fukuyama fait état de niveaux de confiance parmi la population américaine en 1995 équivalents à 20 %. La présente recherche fait quant à elle apparaître un niveau de confiance parmi les politiciens et administrateurs locaux pouvant aller jusqu'à 91 % en Suède, 81 % aux Pays-Bas et près de 50 % tout de même dans les autres anciennes démocraties. Ces chiffres élevés peuvent s'expliquer en partie par le contexte et la position de nos répondants. Il s'agit souvent de personnes instruites, dans la cinquantaine et occupant une position spécifique dans la société. Cela confirme les conclusions de King, qui a découvert des liens entre ces caractéristiques personnelles et la confiance (dans Nye et al, 1997).

Tableau 1. La confiance et ses variables déterminantes - Statistiques par pays

Pays	On peut faire confiance à la plupart des gens	La participation généralisée entraîne des conflits intempestifs	Peu de personnes savent ce qui est dans leur intérêt	Ampleur des problèmes dans la communauté
Kazakhstan	28*	56	73	91
Turquie	29	49	29	80
Russie	32	59	68	89
Belarus	35	55	62	84
Ukraine	38	N/A.	42	81
Lettonie <sup>a</sup>	43	64	84	67
Estonie <sup>a</sup>	45	61	76	72
Lituanie <sup>a</sup>	46	43	72	89
Pologne <sup>a</sup>	48	70	64	88
Autriche <sup>b</sup>	49	68	70	55
Suisse <sup>b</sup>	51	59	72	78
Slovénie	53	53	72	68
Allemagne <sup>b</sup>	54	53	65	76
Islande <sup>b</sup>	56	54	62	52
Japon <sup>b</sup>	59	56	64	62
Hongrie <sup>a</sup>	61	71	73	81
Pays-Bas <sup>b</sup>	86	38	56	55
Suède <sup>b</sup>	91	21	13	68
<b>Total</b>	<b>51</b>	<b>52</b>	<b>59</b>	<b>77</b>

\* Les pourcentages présentés correspondent aux pourcentages de personnes d'accord avec l'affirmation. 28 % des décideurs locaux au Kazakhstan sont d'accord avec l'affirmation selon laquelle d'une manière générale, on peut faire confiance à la plupart des gens

<sup>a</sup> Nouvelles démocraties

<sup>b</sup> Anciennes démocraties

<sup>3</sup> La question n'était malheureusement pas disponible pour les États-Unis.

Dans la perspective transversale, cependant, les facteurs au macro niveau expliquent sans doute cette variance. On observe en effet un écart marqué selon les frontières politico-géographiques et entre les pays à revenus faibles et ceux à revenus élevés. Les représentants locaux les plus méfiants se retrouvent en particulier dans les anciens pays communistes, des pays à revenu encore faible, comme l'Ukraine, le Belarus, la Russie et le Kazakhstan ainsi qu'en Turquie.

Dans les anciennes démocraties, la part moyenne d'élites locales présentant une confiance généralisée est de 73 %. Dans les nouvelles démocraties qui ont accepté en 2002 de devenir membres de l'Union européenne, cette part est nettement plus faible, à savoir 47 %, et dans les démocraties les plus récentes, les pays pauvres d'Europe de l'Est, seuls 33 % des membres de l'élite locale font preuve d'une confiance généralisée. Le niveau de confiance généralisée n'a en outre pas augmenté au cours de la première décennie qui a suivi la chute du Mur de Berlin dans les démocraties nouvelles et les plus récentes.

Les répondants ont également été invités à se prononcer sur plusieurs affirmations auxquelles ils pouvaient répondre des quatre manières suivantes : pas du tout d'accord, pas d'accord, d'accord ou totalement d'accord. L'une de ces affirmations concerne les expériences des répondants dans leurs rapports avec leurs électeurs. Elle est libellée de la manière suivante : « *Une participation généralisée entraîne souvent des conflits intempestifs* ». Elle concerne l'expérience et des administrateurs et leurs attentes en ce qui concerne les effets probables de la participation populaire au p'affirmation, ils disent que d'après leur expérience, ils doutent des effets positifs de la participation populaire au processus d'élaboration des politiques et la jugent risquée. La distribution statistique de cette variable selon les pays présentée dans le tableau 2 révèle des différences moins prononcées même si l'on remarque, encore une fois, que c'est en Suède et aux Pays-Bas que le pourcentage le plus faible de l'élite locale a une opinion négative de la participation publique.

La troisième affirmation proposée aux répondants concerne la mesure dans laquelle l'élite locale prend les citoyens au sérieux et concerne directement les intérêts. Elle est libellée comme suit : « *Peu de personnes savent vraiment ce qui est dans leur intérêt* ». Lorsque les répondants sont (totalement) d'accord avec cette affirmation, cela révèle l'incapacité de la population à être digne de confiance aux yeux de l'élite locale. La troisième colonne du tableau 2 présente la distribution statistique de cette variable. L'on observe ici un important clivage Est-Ouest. En effet, l'élite locale dans les anciennes démocraties d'Europe occidentale croit davantage dans la fiabilité de ses citoyens que celle des anciens pays communistes d'Europe.

Nous avons ensuite interrogé les répondants sur 13 domaines stratégiques : le chômage, le développement économique, la sécurité publique, l'enseignement, l'infrastructure, la culture et les loisirs, l'immigration, la pauvreté, les logements sociaux, la sécurité sociale et la pollution. On leur a demandé si ces domaines posaient de (graves) problèmes ou non dans la communauté. L'ampleur moyenne des problèmes est donnée par le pourcentage de domaines stratégiques perçus comme étant de (graves) problèmes. Même si l'on peut contester la validité d'une définition subjective des problèmes, l'on peut espérer, dans ce cas, que les personnes responsables de l'élaboration des politiques pour leurs communautés ont une bonne perception de la gravité des problèmes existant dans leur communauté. La distribution statistique

présentée dans la dernière colonne du tableau 2 montre que cela semble en effet être le cas. On observe effectivement des problèmes relativement importants parmi les pays les moins riches, comme le Kazakhstan, la Turquie, la Russie, le Belarus, l'Ukraine, la Pologne, la Lituanie et la Hongrie, et des niveaux faibles dans les pays plus riches comme l'Autriche, l'Islande, le Japon, la Suède et les Pays-Bas.

### Remarque concernant les méthodes

Dans les parties qui suivent, nous allons analyser ces données au moyen d'une analyse multiniveau. Il s'agit d'une technique d'analyse complexe et le choix de cette technique nécessite une explication. La nature des données, le fait d'avoir des répondants multiples au sein de chaque communauté et des communautés multiples au sein de chaque pays permettent non seulement une analyse multiniveau, mais l'exigent également (Leyland et Goldstein, 2001 ; Kreft et De Leeuw, 1998 ; Heck & Thomas, 2000). L'échantillon de décideurs est situé dans différentes municipalités, elles-mêmes situées dans différents pays. Cela signifie qu'une corrélation intraclasse est probable étant donné les expériences communes, l'environnement commun et/ou la culture commune. Les décideurs d'une même municipalité et d'un même pays seront vraisemblablement plus similaires, ou, dans une certaine mesure, des reproductions les uns des autres. Cela réduit les variances d'erreur et trahit l'hypothèse d'observations indépendantes des modèles linéaires traditionnels (Kreft et Leeuw, 1998 : 9). Afin de tenir compte des distorsions, un programme de modélisation multiniveau est nécessaire qui permette de préciser l'imbrication des micro et macro niveaux et d'estimer de façon plus précise (l'importance des) effets des différentes variables sur la variable dépendante.

Dans le cas qui nous intéresse, il est possible que les effets aux différents niveaux varient selon les communautés et les pays. Par exemple, dans les anciennes démocraties, les importants problèmes sociaux au niveau de la communauté peuvent influencer la relation entre les caractéristiques perçues de la population et la probabilité de confiance généralisée des membres de l'élite locale pris individuellement. Bien que cela se traduise par des phrases terribles à lire et à comprendre, on peut imaginer que dans une communauté rencontrant de graves problèmes, ou dans un pays qui est riche, l'élite locale réagira différemment de l'élite locale connaissant des circonstances locales similaires mais se trouvant dans un pays moins riche. C'est ce qu'indique également le tableau 1 présenté plus haut. Celui-ci révélait que la confiance généralisée est plus courante parmi l'élite locale des anciennes démocraties que parmi celle des démocraties nouvelles ou les plus récentes. Cette structure de données peut gêner l'analyse. Le point d'intersection dans l'analyse de régression sera vraisemblablement différent pour ces groupes de pays, mais les pentes indiquant la force relative des variables exogènes peuvent également varier d'un pays à l'autre.

Afin de vérifier si c'est effectivement le cas, nous avons effectué une analyse de régression logistique multiniveau au moyen du logiciel MLWIN (Rashbash et al, 2000), mis au point pour distinguer ce type d'effets. Pour des informations plus techniques concernant la modélisation multiniveau, nous renvoyons le lecteur à la littérature traditionnelle (voir, par ex., Goldstein, 1995)

## Analyse

### *Confiance généralisée au niveau national*

En analysant l'incidence des trois variables sur la confiance au niveau national, global, au moyen d'un modèle de régression linéaire classique, on peut expliquer 58 % de la variance de la confiance généralisée entre les pays<sup>4</sup>. Au niveau national, deux des trois variables exogènes ont un effet causal significatif et important sur la confiance. Il s'agit de l'ampleur moyenne des problèmes tels que perçus par les membres de l'élite locale du pays et de l'expérience en matière de participation publique (Une participation généralisée entraîne des conflits intempestifs). Le  $\beta$  de l'ampleur des problèmes sur la confiance est égal à  $-0,58$  ( $\epsilon = .02$   $T = 4,18$   $p < .000$ ), quant à l'appréciation des effets de la participation publique, le  $\beta$  est égal à  $-0,36$  ( $e = .19$ ,  $t = 2,63$ ,  $p = .015$ ). Bien que la troisième variable – Peu de personnes savent ce qui est dans leur intérêt – ait un effet significatif en soi sur la confiance généralisée, cet effet devient insignifiant lorsque l'ampleur des problèmes est intégrée au modèle. L'analyse de régression avec un  $\beta$  standardisé est libellée comme suit :

$$\text{Confiance niveau national} = -0,58 * \text{Ampleur des problèmes} - 0,36 * \text{Expérience en matière de participation}$$

$(\epsilon = 0,2)$ 
 $(\epsilon = 0,19)$

Ces résultats sont contestables étant donné que l'analyse a été effectuée au niveau global, à savoir le niveau national. Cela a pu influencer les résultats. Le fait de faire des inférences au niveau communautaire ou individuel sur la base de cette analyse est un sophisme écologique. Pour résoudre ce problème, il convient de reproduire l'analyse aux niveaux communautaire et individuel (dans ce dernier cas, au moyen d'une analyse de régression logistique car la variable dépendante dans ce cas est factice).

### *Confiance généralisée au niveau communautaire*

Au niveau communautaire ( $N=732$ ), une analyse de régression linéaire classique n'est pas possible étant donné l'imbrication des communautés dans les pays et une approche multiniveau est nécessaire. Cette analyse révèle des effets causaux similaires à ceux observés au niveau national, puisqu'ils sont tous significatifs à 99 %. Les capacités estimées – Peu de personnes savent ce qui est dans leur intérêt – n'ont, encore une fois, pas d'effet significatif sur la confiance parmi les décideurs<sup>5</sup>. L'ampleur moyenne perçue des problèmes communautaires est ici aussi la variable explicative de la confiance généralisée la plus forte au niveau communautaire ( $\beta = -0,40$ ,  $e = 0,01$ ,  $\text{sign} = .000$ ). L'expérience négative en matière de participation publique – Une participation généralisée entraîne des conflits intempestifs – est également une

<sup>4</sup> **Corrélations entre les variables au niveau national  $N=28$**   
(distinguées entre les années d'observation)

	Confiance négative	Expérience capacités	Absence problèmes	Ampleur
Expérience négative en matière de participation	-0,53	1,00		
Absence de capacités des citoyens	-0,47	0,53	1,00	
Ampleur des problèmes communs	-0,69	0,28	0,26	1,00

variable explicative importante ( $\beta=-.12$ ,  $e=.04$ ,  $\text{sign}=.000$ ). La perception générale de l'élite locale de la municipalité de la connaissance de la population de ce qui est dans son intérêt n'a pas d'effet significatif sur la confiance globale. L'analyse de régression au niveau communautaire est libellée comme suit :

$$\text{Confiance communauté.pays} = -0.40 * \text{Ampleur des problèmes} - 0.12 * \text{Expérience négative}^6$$

$$(\epsilon=0,08) \qquad \qquad \qquad (\epsilon=0,04)$$

On peut déduire de cette analyse que la probabilité de confiance généralisée parmi l'élite locale dans une communauté dépend avant tout de l'ampleur des problèmes sociaux rencontrés. Lorsqu'il existe de graves problèmes, la confiance généralisée sera généralement absente. À ce niveau d'agrégation, les attentes et les capacités estimées de la population sont des éléments importants, mais cette importance équivaut à moins de la moitié de l'importance des problèmes rencontrés par l'élite locale.

### *Confiance généralisée au niveau individuel*

Au niveau individuel, il convient de tenir compte de la double structure imbriquée - communautés et pays. Cette analyse fait apparaître des résultats relativement différents de ceux obtenus aux niveaux globaux. L'importance relative des variables exogènes diffère totalement des analyses précédentes. Les élites locales prises individuellement évaluent leur confiance généralisée compte tenu de leur méfiance ( $N=12,338$ ) au moyen de l'argumentation suivante : « Étant donné que je vis dans une communauté agitée, au vu des nombreux problèmes sociaux existant dans ma municipalité, étant donné que mon expérience révèle que peu de personnes savent vraiment ce qui est dans leur intérêt et étant donné que la participation généralisée entraîne souvent des conflits intempestifs, je pense qu'on n'est jamais trop prudent lorsqu'on traite avec autrui ». Ou, à l'inverse : « Étant donné que je vis dans une communauté stable, dans laquelle les problèmes sociaux sont mineurs, étant donné que mon expérience révèle que la plupart des gens savent ce qui est dans leur intérêt et étant donné que mes expériences en matière de participation publique sont positives, je pense que l'on peut faire confiance à la plupart des gens ». Le tableau 2 présente les résultats de cette analyse.

#### <sup>5</sup> Corrélations entre les variables au niveau communautaire $N=665$

	Confiance	Expérience	Absence	Ampleur
		Négative	capacités	problèmes
Expérience négative en matière de participation	-25	1,00		
Absence de capacités des citoyens	-23	0,38	1,00	
Ampleur des problèmes communs	-39	0,10	0,02	1,00

<sup>6</sup> La différence avec l'équation ci-dessous, qui ne tient pas compte de la structure imbriquée, révèle que cela fait effectivement une différence essentielle avec la régression linéaire classique

$$\text{Confiance communauté} = -0.33 * \text{Ampleur des problèmes} - 0.18 * \text{Expérience négative} - 0.15 * \text{Incapacité de la population}$$

Tableau 2. Explication de la confiance généralisée au niveau individuel

Modèle de référence : anciennes démocraties, attentes élevées, capacités estimées positives

La variable dépendante est la confiance généralisée

	Logit (β)	(erreur)
Intersection	2.58	(0,16)
<i>Pentes</i>		
La participation généralisée entraîne des conflits intempestifs	-0.77	(0,07)
Peu de gens savent ce qui est dans leur intérêt	-1,16	(0,07)
Problèmes dans la communauté	-0,98	(0,22)

Écarts des intersections et des pentes par rapport au modèle de référence

*Dans les nouvelles démocraties*

	logit(β)	(erreur)
Intersection	-1,70	(0,10)
<i>Pentes</i>		
La participation généralisée entraîne des conflits intempestifs	0,50	(0,10)
Peu de gens savent ce qui est dans leur intérêt	1,09	(0,11)

*Dans les démocraties les plus récentes*

Intersection	-2,01	(0,11)
<i>Pentes</i>		
La participation généralisée entraîne des conflits intempestifs	0,29	(0,12)
Peu de gens savent ce qui est dans leur intérêt	0,89	(0,12)

- Les coefficients présentés sont les coefficients de régression logistique et entre parenthèses, les termes d'erreur
- Une estimation de quasi-vraisemblance avec une pénalité a été utilisée comportant une hypothèse élargie concernant la loi binomiale de la variable dépendante (Goldstein, 1995).
- Tous les effets sont significatifs dans  $\alpha < 0.01$

Les résultats indiquent que la probabilité de trouver un décideur confiant dans les anciennes démocraties, lorsque l'ampleur des problèmes de la communauté est faible, que le décideur local n'a pas d'expérience négative en matière de participation publique et qu'il a une opinion positive en ce qui concerne les capacités de la population, est d'environ 93 %<sup>7</sup>. Cette probabilité passe à 42 % lorsque les attentes et l'appréciation sont négatives en ce qui concerne les capacités de la population et que les problèmes sont importants dans la communauté de ces pays, ce qui donne une différence de 51 %<sup>8</sup>.

L'impact de ces facteurs est nettement plus faible dans les nouvelles démocraties que dans les anciennes. La probabilité de confiance a priori dans ces premiers pays est de 71 % dans des conditions positives similaires. Mais elle passe à 39 % à peine en présence d'opinions négatives, de capacités jugées négatives et de problèmes dans la communauté, ce qui fait une différence de 32 % à peine. Dans les nouvelles démocraties, la confiance généralisée s'explique moins bien par ces trois facteurs.

<sup>7</sup> Il s'agit de l'Alogit de 2.58

<sup>8</sup> Il s'agit de l'Alogit de 2.58-0.77-1.16-0.98



Dans les démocraties les plus récentes, la confiance a priori est nettement plus faible dans les mêmes conditions positives et les pentes sont également plus faibles que dans les anciennes démocraties, bien qu'elles soient plus importantes que celles dans les démocraties les plus récentes. Dans les circonstances les plus négatives, la probabilité de trouver un décideur local confiant n'est que de 24 %, tandis que cette même probabilité, dans des circonstances relatives positives (attentes positives et jugement positif concernant les capacités et faible ampleur des problèmes), est de 64 %, ce qui donne une différence de 40 %, un pourcentage qui se situe à mi-chemin entre l'impact de ces facteurs dans les anciennes et dans les nouvelles démocraties. Il convient toutefois de tenir compte du fait que de telles conditions favorables se retrouvent beaucoup plus souvent dans ces dernières économies que dans les démocraties pauvres les plus récentes d'Europe de l'Est. Un élément important est que l'incidence des capacités estimées de la population sur la confiance est proche de l'insignifiance dans les démocraties les plus récentes.

L'impact des attentes quant à la participation publique, des capacités estimées et des problèmes de la communauté sur la confiance généralisée correspond à ce qui était prévu dans les trois types de pays, bien que leur pouvoir explicatif soit plus important dans les anciennes démocraties. Dans les pays riches en effet, la confiance a priori est la plus élevée, et toute modification des facteurs constitutifs (attentes, capacité et problèmes) a un impact important sur la confiance généralisée. Cet impact est moins important dans les nouvelles démocraties.

En ce qui concerne l'effet des capacités estimées de la population sur la confiance généralisée, son influence dans les démocraties nouvelles et les plus récentes est également plus faible. Les capacités estimées de la population semblent particulièrement importantes pour la confiance généralisée de l'élite locale dans les anciennes démocraties. Lorsqu'un membre de l'élite locale de ces pays considère que la population ignore ce qui est dans son intérêt, la probabilité qu'il fera preuve de confiance généralisée envers la population diminue beaucoup plus rapidement que dans les pays d'Europe centrale et orientale.

Bien que l'on pénètre dans une zone inconnue lorsqu'on essaie d'interpréter les différents effets des expériences négatives sur la confiance généralisée dans les différents groupes de pays, dans ce cas, les événements liés aux changements de 1989 constituent vraisemblablement un facteur manifeste. Les effets des manifestations publiques dans les pays d'Europe centrale qui ont renversé le système soviétique et les protestations publiques similaires dans les pays d'Europe de l'Est, comme la Russie, le Belarus et le Kazakhstan, où la situation ne s'est pas vraiment améliorée au lendemain de la chute du Mur de Berlin, ont sans doute un lien avec l'explication. Le fait que ces changements ont effectivement influencé la situation de façon positive dans les pays d'Europe centrale explique peut-être pourquoi les expériences négatives en matière de participation publique dans ces pays n'influencent pas le niveau de confiance généralisée de l'élite locale. Ces pays ont connu un fantastique changement social grâce à cette participation publique. Beaucoup de personnes considèrent la récente évolution du système comme une conséquence de la participation publique passée, ce qui atténue sans doute l'effet des expériences sur la confiance généralisée.

Le signe des pentes ne varie pas selon les groupes de pays. Cela signifie que dans tous les pays, les expériences négatives en matière de participation publique et l'incapacité présumée de la population ont un effet négatif sur la confiance généralisée, ce qui va dans le sens des trois premières propositions.

Les résultats empiriques corroborent les trois premières propositions. Les résultats de l'analyse produisent cependant un modèle plus précis que ce que laissent entendre les propositions. Les effets des variables indépendantes, comme les expériences négatives et l'appréciation des capacités de la population, varient selon les pays. Dans des circonstances similaires, les effets sont proches de zéro. Le seul facteur dont l'effet soit constant est l'ampleur des problèmes sociaux dans la communauté. Celui-ci a un effet important et significatif sur la confiance généralisée, qui ne varie apparemment pas selon les États-nations.

### **La confiance en tant que variable intermédiaire**

Nous examinons ci-dessous la question de savoir si la confiance influence la façon dont les décideurs locaux conçoivent généralement les processus d'élaboration des politiques. Un niveau de confiance plus élevé se traduit-il par une plus grande propension à appliquer les principes de bonne gouvernance ? La bonne gouvernance étant définie comme la participation du public et des autres groupes sociétaux, les mesures visant à empêcher la technocratie, l'honnêteté et non seulement avoir des idées matérialistes, mais aussi tenir compte des valeurs post-matérialistes comme la participation et la liberté d'expression (voir, notamment, Tilhonen, 2004 ; Kjaer, 2004 ; Heere, 2004 ; Bovaird et al, 2003). Le tableau 3 illustre l'existence de ces associations, en les présentant au niveau individuel.

**Tableau 3.** Associations entre la confiance et les indicateurs en ce qui concerne la propension à déterminer le processus d'élaboration des politiques.

	Confiance des membres individuels de l'élite locale	Neutralisation de l'ampleur des problèmes et de la démocratie
<i>Recherche de soutien</i>		
Nombre de groupes auprès desquels le soutien est recherché	.21	.15
	.10	.05
Recherche de soutien auprès des collègues	.22	.16
Recherche de soutien auprès de groupes sociétaux	.08	.06
Recherche de soutien auprès du public en général		
<i>Accord avec les affirmations liées à la technocratie :</i>		
Seules les personnes pleinement informées doivent voter	-.25	-.12
La prise de décision doit être laissée aux experts	-.27	-.17
Les décisions doivent être reportées en cas de résistance du public	-.23	-.16
Ne pas divulguer les faits afin d'éviter les malentendus	-.22	-.16
<i>Matérialisme</i>		
Le maintien de l'ordre est le principal objectif	-.18	-.16
La lutte contre l'augmentation des prix est le principal objectif	-.17	-.06

Par corrélations binaires

Ce tableau révèle que la confiance est effectivement liée à la façon dont les décideurs définissent leurs processus d'élaboration des politiques, mais aussi que les associations sont relativement faibles. Plus les décideurs locaux font confiance aux gens, plus ils sont enclins à rechercher le soutien du public dans les processus politiques. Dans ce cas, ils ont également plus tendance à viser une formulation des politiques moins technocrate, sont disposés à adapter les propositions même lorsqu'une majorité du public n'est pas d'accord, sont moins disposés à dissimuler les faits et sont moins matérialistes. La confiance ou l'absence de confiance est également, au niveau individuel, fortement liée à la façon dont les décideurs locaux ont tendance à mettre au point leurs politiques en termes de démocratie, de technocratie, d'honnêteté et de matérialisme. Les élites locales méfiantes mettent en avant des valeurs matérialistes, soulignent l'importance du maintien de l'ordre et de la lutte contre l'inflation et s'inquiètent effectivement beaucoup moins des questions de démocratie et de liberté d'expression ( $R^2 = -.17$ ). Bien que la grande majorité des associations soit significative à 95 %, certaines de ces relations diminuent lorsque les effets des différents groupes de nations et de l'ampleur des problèmes dans la communauté sont neutralisés.

Une analyse multiniveau est effectuée pour l'une de ces relations, à savoir l'impact de la confiance sur la recherche de soutien auprès du public en 0 général, avec comme variables exogènes la confiance généralisée et l'ampleur des problèmes

sociaux dans la communauté et, comme variable endogène, la réponse à la question de savoir si les décideurs locaux ont tendance à aller vers le public lorsqu'ils ont besoin de soutien dans le cadre de leurs politiques. Le modèle final, qui ne contient que les facteurs significatifs et les effets d'interaction, est présenté sous forme tabulaire dans le tableau 4.

**Tableau 4.** Explication de la recherche de soutien auprès du public dans le processus d'élaboration des politiques au niveau individuel, imbriqué dans les communautés et les pays

<u>Modèle de référence : anciennes démocraties, attentes élevées, capacités estimées positives</u>		
	Logit (β)	(erreur)
Intersection	-1.23	(0,14)
Pente de la confiance généralisée (0.07)	-0.02	(s.n.)
Pente des problèmes dans la communauté	0,98	(0,21)
<u>Écart des intersections et des pentes par rapport au modèle de référence</u>		
	logit(β)	(erreur)
<i>Dans les nouvelles démocraties</i>		
Pente de la confiance généralisée	0,21	(0,10)
Pente des problèmes dans la communauté	-0,87	(0,11)
<i>Dans les démocraties les plus récentes</i>		
Pente de la confiance généralisée	0,51	(0,12)
Pente des problèmes dans la communauté	-1,36	(0,12)

- Concernant la méthode et les détails spécifiques, voir tableau 2
- La variable dépendante est la recherche de soutien auprès du public en général
- Sur la base de l'analyse au moyen de MLWin 2.1.a

Les résultats indiquent que la probabilité de recherche de soutien auprès du public est faible partout, même dans les anciennes démocraties et même lorsque la confiance généralisée est relativement présente. Cette propension a priori à rechercher le soutien auprès du public ne varie pas de façon significative selon les types de pays proprement dits. Les intersections ne varient pas de façon significative selon les trois groupes d'États-nations distingués. L'impact de la confiance et des problèmes sociaux sur cette propension à faire participer la population au processus d'élaboration des politiques varie en revanche considérablement selon les trois groupes d'États-nations distingués. Dans les anciennes démocraties, la confiance n'a guère d'influence sur la probabilité de faire participer les citoyens au processus d'élaboration des politiques. Son influence est même proche de zéro. Dans les démocraties nouvelles et plus particulièrement dans les plus récentes, la confiance généralisée a un impact beaucoup plus important et statistiquement significatif sur la probabilité de rechercher le soutien de la population. L'influence des problèmes sociaux de la communauté est importante et positive dans les anciennes démocraties et, étonnamment, son signe est inversé

dans les démocraties les plus récentes. Dans les anciennes démocraties, leur influence est positive. Plus les problèmes rencontrés par les décideurs locaux dans les anciennes démocraties sont importants, plus la probabilité est grande qu'ils rechercheront le soutien du public. La probabilité de cette propension est, en l'occurrence, de 43 %. Dans les nouvelles démocraties, la confiance explique la plus grande partie de la variance dans la propension des décideurs à rechercher le soutien du public. L'impact des problèmes sociaux est moindre et la probabilité de trouver un décideur local qui recherche le soutien du public varie entre 22 % et 28 %. Cela implique que l'on ne peut pas vraiment expliquer la propension à faire participer le public au processus d'élaboration des politiques dans ces pays. Dans les démocraties les plus récentes, la confiance de même que l'existence d'un grand nombre de problèmes ont tous deux un effet significatif sur la probabilité à rechercher le soutien du public, même si cet impact est beaucoup plus faible. Lorsque les problèmes sont importants et que la confiance est absente, la probabilité de trouver un membre de l'élite locale recherchant le soutien du public dans les démocraties les plus récentes n'est que de 7 %. Ce pourcentage passe à environ 32 % lorsqu'il existe une confiance généralisée et que les problèmes sociaux sont mineurs.

L'analyse de l'impact des problèmes sociaux sur la tendance des élites locales à rechercher du soutien révèle des différences intéressantes entre les trois groupes de nations. On observe une pente positive dans les anciennes démocraties occidentales, ce qui signifie qu'elles sont plus enclines à rechercher le soutien du public en cas de nombreux problèmes urgents. Ce lien est absent dans les nouvelles démocraties et inversé dans les démocraties les plus récentes. Cela signifie que dans ces derniers pays, la propension des décideurs locaux à rechercher le soutien du public diminue lorsqu'ils sont confrontés à un plus grand nombre de problèmes graves.

Les résultats ne vont pas dans le sens de la dernière proposition formulée à la fin de la deuxième partie. Dans les anciennes démocraties, l'impact de la confiance sur les pratiques de bonne gouvernance est minime et n'est pas statistiquement significatif. Cette relation n'est valable que dans les pays où la confiance généralisée est moins courante, à savoir dans les pays d'Europe centrale et orientale.

## Réflexions et conclusions

Dans cet article, nous avons examiné cinq propositions relatives à la confiance généralisée, conçue comme une forme de prise de risque de niveau faible, entre les dirigeants politiques et administratifs locaux et leurs électeurs. Ces propositions sont les suivantes : 1) Lorsque des expériences négatives existent, c.-à-d. que les attentes des décideurs locaux sont faibles en matière de participation du public, la probabilité d'absence de confiance généralisée parmi ceux-ci augmente ; 2) Lorsque les décideurs locaux ne croient pas dans la rationalité des citoyens, la probabilité d'absence de confiance généralisée augmente ; 3) Lorsque les décideurs locaux rencontrent un grand nombre de problèmes sociaux, la probabilité d'absence de confiance généralisée parmi eux augmente ; 4) La confiance généralisée est positivement liée à ce qu'on considère aujourd'hui comme la bonne gouvernance, à savoir l'honnêteté et la transparence des décideurs locaux, leur propension à coopérer avec le public et les groupes sociaux en général et l'absence d'attitudes technocratiques ; et 5) La proposition n° 4 reste valable lorsqu'on neutralise les effets des facteurs déterminants de la confiance.

Sur la base d'une enquête internationale à grande échelle, les quatre premières propositions sont corroborées, même si l'impact des variables indépendantes sur la confiance généralisée varie selon les pays. La présence de confiance généralisée parmi les membres de l'élite locale est beaucoup plus probable dans les pays riches connaissant une solide tradition démocratique que dans les pays moins riches d'Europe centrale n'ayant que récemment acquis une tradition démocratique, et cette différence est encore plus marquée lorsqu'on compare ces niveaux de confiance avec ceux observés dans les pays pauvres d'Europe de l'Est, où la question de savoir s'ils sont déjà devenus des démocraties est incertaine (Kazakhstan, Belarus, Russie). Dans ces derniers pays, la confiance généralisée est un phénomène rare. Cela confirme le principe sociologique selon lequel la confiance généralisée est essentiellement le reflet de l'ordre social de la société. La cinquième proposition n'est pas corroborée dans cette recherche. Plus particulièrement, dans les pays riches, les anciennes démocraties d'Europe occidentale, la confiance généralisée n'a pas d'influence sur la propension des décideurs locaux à rechercher le soutien du public dans le processus d'élaboration des politiques. L'impact attendu ne s'observe que dans les démocraties nouvelles et les plus récentes.

Lorsqu'on examine l'association entre la confiance et plusieurs indicateurs en ce qui concerne la propension de l'élite locale à concevoir des processus d'élaboration des politiques de façon plus transparente, honnête et moins technocrate, on observe également des relations significatives conformes aux attentes. La confiance généralisée parmi les membres de l'élite locale renforce effectivement leur propension à faire participer les citoyens au processus d'élaboration des politiques, à être plus honnêtes et à être moins favorables à une élaboration des politiques technocratique. Ces effets diminuent cependant lorsqu'on neutralise les effets du type de démocratie et de l'ampleur des problèmes sociaux.

La confiance généralisée et l'ampleur des problèmes rencontrés par les décideurs locaux ont un effet très différent sur la propension à rechercher le soutien des citoyens dans différentes circonstances. Dans les anciennes démocraties, il n'existe guère de relation entre la tendance à rechercher le soutien des citoyens d'une part et la confiance généralisée d'autre part. La gravité des problèmes a, dans ces pays, un effet positif sur la participation des citoyens. Dans les démocraties nouvelles et en particulier les plus récentes, la relation entre la confiance et la tendance à rechercher le soutien est significativement plus forte. Lorsque les problèmes deviennent moins urgents dans ces pays et que les décideurs locaux présentent effectivement une confiance généralisée, ils sont significativement plus enclins que leurs collègues à rechercher le soutien de la population.

La première partie des résultats, qui concerne l'explication de la confiance généralisée, ne doit pas paraître trop surprenante. Elle confirme en effet les théories sur la confiance généralisée. La seconde partie de l'analyse, qui examine l'impact de la confiance, a en revanche produit des résultats intéressants et pose un problème au regard de ce qu'avancent les théories sur la bonne gouvernance.

Les théories sur la bonne gouvernance affirment, de façon universelle, qu'il est nécessaire de faire participer le public au processus d'élaboration des politiques et de définir l'élaboration des politiques de façon plus transparente, honnête et démocratique si l'on veut améliorer l'efficacité des politiques publiques. La seconde partie

de l'analyse présentée plus haut indique que l'impact de la confiance généralisée et de l'urgence des problèmes sociaux tels qu'ils sont perçus par les différents membres de l'élite sociale sur les pratiques de bonne gouvernance est particulièrement important dans les pays où la confiance généralisée est absente d'une manière générale et où l'ampleur des problèmes est grande.

Lorsqu'on examine les résultats de cette enquête, on peut élever des objections contre les conclusions étant donné la qualité des données. Tous les problèmes habituellement rencontrés dans des données d'enquête s'observent également ici et toutes les objections possibles contre ce type de recherche sont également possibles dans le cadre cette analyse. On pourrait, par exemple, se demander si la confiance a le même sens pour les décideurs locaux des différents pays, si les données sont biaisées parce que les questions relatives à la technocratie et à la participation publique incitent les répondants à donner des réponses socialement souhaitables. On peut même se demander si ce biais lié au caractère souhaitable sur le plan social est variable selon les pays. Ces questions sont valables et pertinentes et elles impliquent que les conclusions pourraient également être biaisées. La seule réponse possible est que nous ne savons pas et que nous supposons que les données sont valides, en ce sens qu'elles mesurent ce qu'elles sont censées mesurer.

Si l'on conteste cela, aucune conclusion n'est possible. En revanche, si l'on accepte la façon dont les données ont été recueillies ainsi que leur validité, la conclusion doit être que l'affirmation relative à la relation entre la confiance et la participation publique contient un paradoxe. S'il veut faire participer le public au processus d'élaboration des politiques, le décideur doit faire confiance à la population. Cette confiance est néanmoins étroitement liée aux problèmes qu'il rencontre. Lorsque les problèmes sociaux sont graves, les membres de l'élite locale, sauf dans les anciennes démocraties, ont peu de chances de faire preuve d'une confiance généralisée et ne sont pas non plus enclins à faire participer la population aux processus d'élaboration des politiques. Le paradoxe, en particulier en ce qui concerne les démocraties les plus récentes, concerne le fait que pour augmenter la propension des décideurs locaux à mettre au point des politiques efficaces au moyen de pratiques de bonne gouvernance, l'existence de politiques efficaces sur le plan de la capacité à résoudre les problèmes est une condition préalable indispensable. Des politiques déjà efficaces doivent être en place pour pouvoir créer des pratiques de bonne gouvernance, censées être plus efficaces. Un certain niveau d'ordre social doit régner dans la société si l'on veut instaurer des pratiques qui sont censées améliorer l'ordre social de cette société.

## Références

- Arrow, K., (1974), *The limits of organization*, New York, Norton.
- Axelrod, R., (1984), *The evolution of cooperation*, New York, Basic Books.
- Barber, B., (1983), *The logic and limits of trust*, New Brunswick, NJ Rutgers UP.
- Bovaird, T., E. Löffler, S. Parrado-Díez, *Developing Local Governance Networks in Europe*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002: 91-106.
- Bromily P. & L. Cummings, (1995), Transaction costs in organizations with trust, *Research on negotiations in organizations*, 5: 219-247.
- Butler, J.K., (1991), Toward understanding and measuring conditions of trust, *Journal of Management*, 17: 643-663.

- Cook J. & T. Wall, (1980), New work attitude measures of trust, organizational commitment and personal need fulfillment, *Journal of Occupational Psychology*, 53: 39-52.
- Costa, A.C., (2000), *A matter of trust*, Ph.D. Nijmegen.
- Cummings L.L. & P. Bromily, (1996), The Organizational Trust Inventory (OTI), in R.M. Kramer, T.R. Tyler (eds) *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*, Thousand Oaks Sage pub. 16-38.
- Dasgupta, P., (1988), *Trust as a commodity*, in D. Gambetta, 1998.
- De Vries, M.S. (2000), The Bureaucratization of Participation, in *International Review of Administrative Sciences*, Vol 66, no 2: 325-348.
- De Vries, M.S. (2000), Left and right among local elites: Comparative figures from Switzerland, Spain, Germany and the Netherlands, in *Local Government Studies*, Vol. 26, no 3: 91-118.
- De Vries, M.S. (2002), Can you afford honesty? In: *Administration and Society*, vol. 34 no 3: 309-335.
- Durkheim, E., (1893, 1964), *The division of labor in society*, New York, The Free Press.
- Eldersveld, S.J., L. Strömberg & W. Derksen, (1995), *Local Elites in Western Democracies*, Boulder, Westview Press.
- Fukuyama, F., (1995), *Trust, the social virtues and the creation of prosperity*, London, Hamish Hamilton.
- Fukuyama, F., (1999) *The Great Disruption*, London, Profile Books.
- Gambetta, D., (1988), *Trust making and breaking cooperative relations*, New York, Basil Blackwell.
- Giddens, A., (1995), Risk, Trust and Reflexivity, in U. Beck, A. Lash & A. Giddens, (eds) *Reflexive modernization*, Cambridge, Polity Press.
- Goldstein, H., (1995), *Multilevel Statistical Models*, London, Edward Arnold.
- Hardin, R., (1993), The street-level epistemology of trust, in *Politics and Society*, Vol. 21 505-529.
- Hardin, R., (2002), *Trust and Trustworthiness*, New York, Russell Sage .
- Heck R.H. & S.L. Thomas, (2000), *An introduction to multilevel modeling techniques*, London, Lawrence Erlbaum associates.
- Heere, W.P. (ed), (2004), *From Government to Governance*, The Hague, T.M.C. Asser Press.
- Inglehart, R., (1999), *Trust, Well-being and democracy*, in Warren, (1999), 88-120.
- Jacob, B.M., K. Ostrowski & H. Teune (eds), (1993), *Democracy and Local Governance, Ten empirical studies*, Matsunaga Institute for Peace, University of Hawaii, Honolulu.
- Jacob, B.M., W. Linder, R. Nabholz & C. Heierli (eds.), (1999) *Democracy and Local Governance: Nine Empirical Studies*, Institute of Political Science, University of Bern.
- Kickert, W.J.M. (ed) (1997), *Public management and administrative reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kjaer, A.M., (2004), *Governance*, Cambridge, Polity press.
- Kreft, I., & J. De Leeuw, (1998), *Introducing Multilevel modeling*, Sage, publications, London.
- Lane, J.E. (ed) (1997) *Public sector reform*, Sage, London.
- Lewicki R.J. & B.B. Bunker, (1996), Developing and maintaining trust in work relationships, in: R.M. Kramer & T.R.Tyler (eds) *Trust in organizations: Frontiers of theory and research*, Thousand Oaks, Sage publ. 114-139.
- Leyland A.H. et H. Goldstein, (2001), *Multilevel Modelling of Health Statistics*, Wiley, New York.
- Luhman, N., (1979), *Trust and Power*, New York, John Wiley & Sons.
- Mayer, R.C., J.H. Davis & F.D. Schoorman, (1995), An integrative model of organizational trust, *Academy of Management Review*, Vol. 20/709-734.
- Mitzal, B.A., (1996), *Trust in modern societies*, New York, Blackwell press.
- Nye, J.S., Ph.D. Zelikow et D.C. King, (1997) *Why people don't trust government*, Cambridge, Harvard UP.
- OECD, (2000), *Trust in Government, Ethics measures in the OECD countries*, Paris, OECD.
- Offe, C. (1999), How can we trust our fellow citizens?, in Warren, 1999, 42-87.
- Parsons, T., (1968), *The structure of social action*, New York, the Free Press.
- Pröhl, M., (1998), *The Evolving Organization, Building Trust in Local Government*, Gütersloh, Bertelsmann Foundation Publishers.



- Putnam, R.D., (1995), Bowling alone: America's declining social capital, *Journal of Democracy*, Vol. 6. No. 1. 65-78.
- Putnam, R.D., (1995), *Making Democracy work*, Civic Traditions in modern Italy, Princeton, Princeton UP.
- Rashbash, J. et al, (2000), *A user's guide to MlwiN version 2.1.a.*, London, University of London.
- Rotter, J.B., (1980), Interpersonal trust, trustworthiness and gullibility, *American Psychologist*, 35:1-7.
- Seligman, A., (1997), *The problem of trust*, Princeton, Princeton UP.
- Shapiro, S.P., (1987), Social control of impersonal trust, *American Journal of Sociology*, 93:623-658.
- Smith, J.B. & W.B. Barclay, (1997), The effects of organizational differences and trust on the effectiveness of selling partner relationships, *Journal of Marketing* 61 : 3-21.
- Sztompka, P., (1999), *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Szücz, S., (1999), *Democracy in the heads*, Ph.D. Univ. Göteborg.
- Tiihonren, S., (2004), *From Governing to Governance*, Tampere, Tampere University Press.
- Warren, M.E., (1999), (ed) *Democracy & Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Williamson, O.E., (1975), *Markets and hierarchies*, New York, Free Press.
- Williamson, O.E., (1993), Calculativeness, trust and economic organization, *Journal of Law and Economics* 36:453-486.
- World Bank Development Report (2002), *Building Institutions for Markets*, World Bank, Washington, 2001.