

Resumé du livre blanc de TiGRE

Le projet TiGRE a été conçu pour répondre à l'appel « Governance for the future », qui faisait partie du programme H2O2O intitulé « Europe in a changing world – Inclusive, innovative and reflective societies ». Selon cet appel, le déclin de la confiance dans les gouvernements et les institutions politiques représente une préoccupation majeure, et il pourrait avoir un impact négatif sur la gouvernance à différents niveaux (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Ainsi, le renforcement ou le rétablissement de la confiance devient une priorité pour les gouvernements nationaux et les institutions européennes, afin de garantir le bon fonctionnement des systèmes démocratiques. Dans ce contexte, les principaux résultats du projet TiGRE montrent que les relations de confiance qui se développent dans les régimes de régulation sont plus fortes qu'attendu. En outre, dans TiGRE, nous suggérons que le concept de méfiance mérite autant l'attention : dépourvu de ses connotations exclusivement négatives, il dépeint une attitude vigilante de la part des acteurs impliqués dans - ou impactés par - les régimes de régulation, tels que les membres des parlements, les autorités réglementaires, les ministères, les tribunaux, les acteurs intermédiaires (tels que les organismes de certification), ainsi que les groupes d'intérêt, les associations de consommateurs et les organismes d'arbitrage. Les principaux résultats montrent en effet qu'une grande confiance peut coexister avec des niveaux de vigilance élevés. Une combinaison équilibrée entre confiance et méfiance, qui correspond à une attitude du type « faire confiance mais vérifier » (en d'autres termes, une confiance vigilante) est appropriée pour assurer le bon fonctionnement des régimes de régulation. Cependant, trop de vigilance met en danger la légitimité des procédures décisionnelles auprès des acteurs des régimes de régulation.

/// CONFIANCE ET MÉFIANCE À L'ÉGARD DES RÉGIMES ET DES AUTORITÉS DE RÉGULATION

Le projet TiGRE visait à étudier les relations de confiance de manière beaucoup plus différenciée que ne le permet l'approche plus courante portant sur la confiance des citoyens envers le gouvernement. Pour ce faire, nous avons distingué deux niveaux principaux d'observation : le premier concerne la confiance des acteurs extérieurs au régime de régulation, tel que les citoyens et les médias, qui ne sont tout au plus qu'indirectement impliqués dans les processus de régulation. À cet égard, une enquête a été menée pour mesurer le niveau de confiance des citoyens dans les autorités de régulation. Selon ses principales conclusions, la confiance des citoyens dans les autorités de régulation est, en moyenne, plutôt élevée, avec des variations relativement faibles entre les pays et entre les domaines de politiques publiques. Ces résultats tendent à contredire l'idée répandue selon laquelle il existerait une crise de confiance généralisée à l'égard des pouvoirs publics. En outre, TiGRE s'est appuyé sur l'analyse du discours des médias, sur des études de cas et sur une enquête expérimentale pour déterminer comment les médias influencent les processus de construction de la confiance envers les régulateurs. Les résultats indiquent ici que les personnes interrogées perçoivent souvent les médias comme un acteur actif dans l'élaboration des perceptions du public concernant la confiance. En général, la couverture médiatique prend une tournure négative lorsque des incidents, tels que des scandales bancaires, des fuites de données et des crises de sécurité alimentaire, font la une des journaux. Il est particulièrement intéressant de noter qu'après de tels incidents, les stratégies des autorités de régulation varient. Alors que, dans certains cas, les régulateurs tentent de rétablir activement la confiance et utilisent les médias pour ce faire, dans d'autres cas, les régulateurs restent silencieux, peut-être pour éviter d'être blâmés pour l'incident ou de manière à nier le problème. Toutefois, cette stratégie est beaucoup moins efficace que la stratégie précédente.

Le deuxième niveau d'observation dans TiGRE concerne l'exploration des relations de confiance entre les acteurs au sein des régimes de régulation : les acteurs principaux tels que les autorités de régulation elles-mêmes, les législateurs, les organes exécutifs, les tribunaux et les intermédiaires, ainsi que les acteurs plus périphériques, tels que les firmes réglementées, les groupes d'intérêt et les organisations de consommateurs. Pour ce faire, une enquête à grande échelle menée dans neuf pays (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Israël, Norvège, Pays-Bas, Pologne et Suisse) s'est penchée sur la perception qu'ont les acteurs des relations de confiance et de méfiance au sein de trois domaines (sécurité alimentaire, protection des données et finance). D'après les résultats, les acteurs interrogés font confiance, bien qu'à des degrés divers, à la réglementation de leur secteur d'activité. Cela va dans le même sens que les perceptions des citoyens mentionnés plus haut. Cependant, bien que les acteurs publics et privés fassent majoritairement état d'une confiance assez élevée en particulier dans les agences nationales de régulation, ils sont en même temps fréquemment vigilants à leur égard. Cela montre que la confiance et la méfiance ne sont pas opposées mais peuvent coexister. Nos analyses indiquent également que cette combinaison peut même améliorer la perception des performances des régimes de régulation en matière de protection des citoyens contre les dommages et de respect des règles par les acteurs régulés.

Toutefois, nos résultats suggèrent qu'une vigilance excessive peut éroder la légitimité du régime de régulation et diminuer le niveau d'acceptation des procédures de prise de décision réglementaires. Enfin, un autre résultat clé basé sur des analyses de réseau et des entretiens en profondeur est que des interactions intenses entre acteurs sont associées à des niveaux élevés de confiance. Il s'agit non seulement d'un résultat essentiel pour saisir les mécanismes qui sous-tendent les relations de confiance, mais aussi d'une indication de l'importance que revêt le maintien de contacts entre acteurs pour développer et entretenir des relations de confiance au sein de régimes de régulation qui fonctionnent bien.

/// CONCLUSIONS ET IMPLICATIONS

Les préoccupations initiales concernant la perte de confiance aux autorités dans les démocraties établies n'ont pas été confirmées par nos recherches, malgré certaines variations intersectorielles et entre les pays. La première conclusion du projet TiGRE est que les régimes de régulation semblent actuellement « immunisés » par rapport au déclin de la confiance dans les institutions politiques. La deuxième conclusion est que la maximisation de la confiance n'est pas souhaitable sans équivoque : la confiance est bénéfique surtout lorsqu'elle s'accompagne d'un certain degré de vigilance. Une combinaison équilibrée entre confiance et vigilance renforce la capacité des acteurs à identifier ceux parmi les membres de l'administration qui sont réellement dignes de confiance, et de s'assurer en permanence que la confiance n'est pas mal placée. Nos recherches ont en effet également montré qu'une telle combinaison de confiance élevée et de vigilance élevée est celle qui est la plus fortement associée à des perceptions de performance élevée des régimes de régulation.

Dans l'ensemble, la nécessité d'assurer un équilibre approprié entre la confiance et la vigilance a deux implications pratiques par rapport auxquelles nous sommes en mesure de formuler des recommandations. En premier lieu, les régulateurs doivent s'efforcer de développer des procédures suffisamment inclusives, d'assurer une représentation équilibrée au sein des instances décisionnelles ou consultatives, et de développer des mécanismes de contrôle permettant à la fois d'intégrer les différentes parties prenantes dans le processus réglementaire et d'assurer une vigilance efficace. Cela signifie également que les régulateurs doivent se montrer ouverts à l'apprentissage, et être disposés à recevoir des arguments discordants de la part d'autres acteurs, qui peuvent avoir des intérêts et des points de vue différents. Deuxièmement, du point de vue des acteurs régulés et de ceux qui bénéficient de la régulation (comme les citoyens), une vigilance efficace exige de clarifier et d'exprimer leurs demandes concernant les modes de régulation jugés appropriés, tant en ce qui concerne la substance que le style. En d'autres termes, les acteurs régulés qui sont vigilants (telles que les industries réglementées), les associations de consommateurs et les autres parties prenantes doivent être en mesure de surveiller le comportement des organismes en charge de la régulation et, si nécessaire, d'exprimer également leurs préoccupations.

En fin de compte, le problème semble moins être celui d'un déclin de la confiance que celui de l'écart entre les acteurs qui sont légitimement perçus comme dignes de confiance et ceux qui méritent moins d'être considérés comme tels. Nous pensons que des mécanismes renforçant la participation, la délibération et la responsabilité - qui sont inégalement développés - sont nécessaires à cette fin, car ils offrent aux parties prenantes la possibilité d'échanger des informations. Parmi les recommandations formulées dans le « white paper », nous suggérons que le renforcement de la communication et des interactions entre les régulateurs, les régulés et le grand public est important pour générer des niveaux optimaux de confiance, garantir le respect des règles et, par conséquent, permettre le bon fonctionnement des régimes de régulation. Des stratégies de communication appropriées permettent également aux régulateurs de restaurer la confiance après des incidents critiques : le rejet de responsabilité et le déni des problèmes sont moins bénéfiques qu'une attitude proactive, démontrant une volonté de tirer les leçons des problèmes identifiés.

