

La modernisation du secteur public : l'administration ouverte

Qu'est-ce qu'une administration
ouverte ?

Qui veut une administration
ouverte ?

Comment parvenir
à la transparence ?

Comment rendre l'administration
plus accessible ?

Comment rendre
l'administration plus réceptive ?

Qui veille à l'ouverture
de l'administration ?

Quelles sont les limites
de l'ouverture
de l'administration ?

Quel avenir
pour l'administration ouverte ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

Des pressions croissantes s'exercent sur les autorités publiques afin qu'elles s'ouvrent à l'examen du public, qu'elles soient plus accessibles à ceux qui les ont élues et plus réceptives à leurs attentes et à leurs besoins. On reconnaît même de plus en plus qu'une administration ouverte satisfaisant à l'ensemble de ces conditions est un facteur essentiel de gouvernance démocratique, de stabilité sociale et de développement économique.

Du point de vue du public, une administration ouverte se caractérise par le fait que les entreprises, les organisations de la société civile (OSC) et les citoyens peuvent « savoir », c'est-à-dire obtenir des informations pertinentes et compréhensibles; « obtenir » des services de l'administration et réaliser des opérations avec elle; et « créer », c'est-à-dire participer à la prise de décision.

Les principes de la bonne gouvernance – transparence et responsabilité, loyauté et équité, efficacité et efficacie, respect de l'état de droit et des normes élevées de rigueur morale – sont les fondations d'une administration ouverte.

Cette Synthèse porte sur la réponse des pays de l'OCDE à la demande croissante d'ouverture, passe en revue les mesures concrètes à prendre pour assurer l'ouverture de l'administration, examine les limites de cette ouverture et met en évidence les défis qu'il faudra relever. ■

Cette Synthèse est la cinquième d'une série consacrée à l'évolution du programme d'action en faveur de la modernisation et aux moyens dont disposent les pouvoirs publics pour adapter leurs secteurs publics aux évolutions de leurs sociétés. La première Synthèse de la série, La modernisation du secteur public, envisage la question dans son ensemble, tandis que les autres approfondissent certains aspects particuliers de la modernisation, par exemple Moderniser l'emploi public.

Qu'est-ce qu'une administration ouverte ?

Ces vingt dernières années, tous les pays de l'OCDE se sont employés à mettre en place une administration ouverte. Reste à savoir ce que désigne exactement ce concept. Fondamentalement, il recouvre trois éléments principaux :

- *la transparence*, autrement dit le fait d'être exposé à l'examen du public;
- *l'accessibilité* à tous, à tout moment et en tout lieu; et
- *la réceptivité* aux idées et aux attentes nouvelles.

Tel qu'il est utilisé ici, le concept « d'ouverture » englobe la notion plus communément employée de « transparence », tout en allant plus loin. Il y ajoute deux dimensions complémentaires, à savoir l'« accessibilité » et la « réceptivité », ce qui permet d'appréhender d'autres aspects de l'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert.

Cette définition est simple, mais la traduire dans les faits représente une tâche des plus délicates pour les pays de l'OCDE, car l'administration ouverte n'est pas un élément qui peut être tout bonnement greffé sur les systèmes existants; pour être effective, l'ouverture passe par un changement fondamental au sein du système administratif. Si la mise en place d'une administration ouverte est désormais un but commun à tous les pays de l'OCDE, les motivations qui sous-tendent cet objectif et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre varient considérablement.

Certains pays, tels que la Corée et le Mexique, se sont focalisés sur le fait d'ouvrir davantage l'administration à l'examen du public, en vue de favoriser la lutte contre la corruption et de renforcer l'obligation de rendre des comptes. D'autres, comme le Danemark, se sont essentiellement attachés à rendre l'administration plus proche des usagers pour améliorer les prestations de services, tandis que le Canada et la Finlande ont préféré mettre l'accent sur les interactions et le partenariat entre l'administration et les intervenants externes, telles que les organisations de la société civile (OSC), pour améliorer qualitativement le processus d'élaboration des politiques et y associer davantage toutes les parties concernées. Quelles qu'en soient les motivations, toutes ces mesures peuvent être considérées comme contribuant à l'objectif plus général de renforcement de la confiance du public dans l'administration, objectif auquel est subordonnée l'efficacité des politiques publiques.

La volonté des gouvernements des pays de l'OCDE de mettre sur pied des administrations ouvertes tient essentiellement à deux raisons. La première est le désir fondamental d'étayer la légitimité et la crédibilité de la démocratie en tant que système de gouvernance, la seconde, la réalisation d'objectifs tout aussi importants, liés par exemple à la croissance économique ou à la cohésion sociale.

Une administration ouverte renforce la démocratie en permettant au public d'exercer son droit de regard, en dressant un rempart contre toute accumulation injustifiée de richesses ou de pouvoirs entre les mains de quelques-uns et en offrant davantage de possibilités d'implication de la population. Nombre de mesures destinées à renforcer l'ouverture de l'administration s'accompagnent de la reconnaissance explicite par les autorités de la contribution de ces mesures à l'amélioration de la gouvernance démocratique. Certains pays sont même allés plus loin, en reconnaissant qu'une administration plus ouverte ne

pouvait suffire à elle seule à consolider la bonne gouvernance, et que la réalisation de cet objectif exigeait également des initiatives destinées à renforcer la capacité de la société civile de tirer parti d'une administration ouverte.

Pour ce qui est des retombées économiques d'une administration ouverte, une étude comparative réalisée par la Banque mondiale a permis d'établir que les pays caractérisés par un haut degré de transparence et des mécanismes efficaces de contrôle parlementaire bénéficiaient de taux de croissance économique plus élevés que les pays moins bien lotis en la matière.

Les travaux de l'OCDE sur la gouvernance publique montrent qu'une plus grande ouverture a une incidence positive sur la performance dans plusieurs domaines clés de la gestion des affaires publiques, notamment la gouvernance réglementaire, la budgétisation et la gestion des dépenses, ainsi que l'intégrité dans le secteur public. Ces enseignements ont été intégrés dans un certain nombre de recommandations et de principes directeurs de l'OCDE, qui couvrent chacune des trois dimensions de l'administration ouverte.

Néanmoins, une administration ouverte présente également des risques. Une plus grande ouverture peut permettre à des parties poursuivant des buts illégitimes, tels que des groupes de défense d'intérêts catégoriels ou des cellules terroristes, de jouir d'une liberté d'action accrue, en rendant plus aisée l'acquisition et l'utilisation abusive de certaines informations; elle peut aussi porter atteinte à d'autres valeurs sociales importantes telles que l'équité. L'ouverture du marché des informations d'origine publique peut en effet impliquer simplement que les personnes disposant d'un niveau d'instruction plus élevé ou de ressources plus importantes vont en tirer avantage de manière disproportionnée. ■

Qui veut une administration ouverte ?

Des citoyens dont le niveau d'instruction, le degré d'information et le sens critique ne cessent d'augmenter souhaitent des services de haute qualité ainsi que des procédures administratives simplifiées, et attendent des pouvoirs publics qu'ils prennent en compte leur avis et leurs connaissances dans le cadre des processus de décision publics. Or, ces attentes sont rarement comblées. Lors d'un sondage d'opinion réalisé en 2003 par le MORI au Royaume-Uni, 40 % des personnes interrogées ont jugé « bureaucratiques » les services publics locaux, tandis que 5 % seulement d'entre elles ont estimé qu'ils étaient « ouverts ». Cette même enquête a mis en évidence une demande d'informations supplémentaires dans des domaines tels que les motifs des décisions prises, la façon dont les deniers publics sont utilisés, et la manière de déposer une réclamation. La situation est similaire dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

Compte tenu de l'effritement régulier des taux de participation électorale, de la diminution du nombre d'adhérents aux partis politiques, et des enquêtes qui montrent un affaiblissement de la confiance inspirée par les institutions publiques clés dans la majorité des pays de l'OCDE, il n'y a guère lieu de pavoiser. Au cours de l'enquête de l'Eurobaromètre de 2004, réalisée auprès de la population des 25 États membres de l'Union européenne, dont 19 font également partie de l'OCDE, deux tiers des sondés ont déclaré qu'ils n'avaient « plutôt pas confiance » dans leur

gouvernement national. Or, la confiance à l'égard des autorités est un élément fondamental du « contrat » démocratique, et son déclin peut avoir un impact sensible sur la perception qu'ont les individus des entités publiques qui exercent le pouvoir en leur nom, sur la manière dont ils se soumettent à leur autorité, ainsi que sur leurs interactions.

Les normes d'ouverture qui s'imposent aux organismes du secteur privé comme à ceux du secteur public sont devenues de plus en plus exigeantes ces deux dernières décennies – et l'on peut s'attendre à ce que cette évolution se poursuive dans l'avenir. Les appels à un renforcement de la transparence et de la responsabilité des autorités se sont multipliés, tandis que s'accroissait la surveillance exercée par le public et les médias sur l'action gouvernementale. Dans nombre de pays de l'OCDE, les associations professionnelles figurent parmi les partisans les plus fervents de réformes destinées à accroître l'ouverture de l'administration, et ont même été associées à leur mise en œuvre dans certains cas (notamment pour gérer des guichets uniques destinés aux petites entreprises).

L'essor rapide des organisations de la société civile (OSC) a également contribué à ce que l'ouverture de l'administration fasse l'objet d'une surveillance indépendante. Cela transparaît dans le nombre d'organisations de ce type dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui a plus que triplé au cours des dix dernières années (passant de 784 en 1994 à 2 531 en 2004). Leur capacité de surveillance de l'action gouvernementale est renforcée par leur participation à des réseaux mondiaux qui peuvent mobiliser des compétences diverses, et par une utilisation inventive des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) pour collecter, partager, analyser et diffuser des informations librement accessibles. L'adoption par ces organisations de méthodes employées par les administrations elles-mêmes (telles que les audits sociaux ou les analyses comparatives) et leur capacité de sensibiliser l'opinion publique *via* les médias (en montrant du doigt des comportements jugés répréhensibles, ou en décernant des distinctions en cas de bons résultats, par exemple) en fait une force avec laquelle il faut compter. Étant donné leur rôle éminent, les OSC sont elles-mêmes de plus en plus nombreuses à reconnaître que les principes de l'ouverture doivent s'appliquer à leurs propres dirigeants aussi.

Aussi intenses que puissent être les pressions exercées par le public en faveur d'une administration ouverte, elles risquent de se heurter à la résistance de ceux auxquels profite le système en place, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Il est possible que des agents de l'État s'opposent à un accroissement de l'ouverture de l'administration puisque, en l'absence d'informations librement accessibles, ils peuvent utiliser leurs connaissances pour acquérir du pouvoir ou de l'influence, notamment en divulguant de manière sélective les informations qui se trouvent en leur possession. En dehors de l'administration, les adversaires de l'ouverture peuvent être aussi bien des entreprises privées, telles que des fournisseurs de longue date de l'administration craignant un renforcement de la concurrence, que des OSC professionnelles, soucieuses de conserver leur accès privilégié aux responsables de l'action publique. L'ouverture est un phénomène récent au sein des administrations publiques, dont les pratiques ont été marquées par le secret pendant des siècles. Trouver un juste équilibre entre la nécessité de prendre en compte des

considérations légitimes de sécurité nationale et celle de garantir au public un droit de regard sur l'action gouvernementale a toujours été une tâche délicate, et elle l'est aujourd'hui plus que jamais. ■

Comment parvenir à la transparence ?

La portée, la quantité et la qualité des informations fournies par les administrations au public ont sensiblement augmenté au cours des vingt dernières années, et assurer l'accès à l'information constitue aujourd'hui un objectif commun à tous les pays membres de l'OCDE. Néanmoins, veiller à ce que les informations d'origine publique demeurent pertinentes, actualisées, complètes, fiables et objectives représente un défi pour l'avenir, compte tenu de la quantité toujours croissante de données disponibles en ligne.

L'accès à l'information constitue une condition préalable à tout droit de regard du public, ainsi qu'une pièce maîtresse de toute administration ouverte, et il est consacré par la Constitution de certains pays de l'OCDE tels que l'Autriche, la Hongrie ou la Pologne. Les lois sur la liberté de l'information représentent le principal moyen de donner corps à ce droit fondamental, et leur rythme d'adoption s'est accéléré au cours des deux dernières décennies. En 1980, moins d'un tiers des pays membres de l'OCDE (alors au nombre de 24) étaient dotés de dispositions juridiques sur l'accès à l'information. En 2004, cette proportion dépasse 90 %, c'est-à-dire 28 des 30 pays membres que compte l'Organisation (voir le tableau 1). Ces lois étant très récentes, elles n'ont pas encore pleinement produit leurs effets en tant que leviers de changement systémique en faveur de l'ouverture de l'administration dans de nombreux pays de l'OCDE.

Reste que les efforts déployés pour assurer un plus large accès à davantage d'informations ne suffiront pas à eux seuls à rendre les administrations plus ouvertes, ni à garantir la qualité des renseignements mis à la disposition du public. Se limiter à donner plus d'informations n'offre guère d'intérêt pratique sans système efficace permettant aux individus d'identifier et d'obtenir les données spécifiques qu'ils désirent. Des registres centralisés des lois et règlements en vigueur constituent un outil important pour

Graphique 1. Pays de l'OCDE dotés de dispositions juridiques sur l'accès à l'information

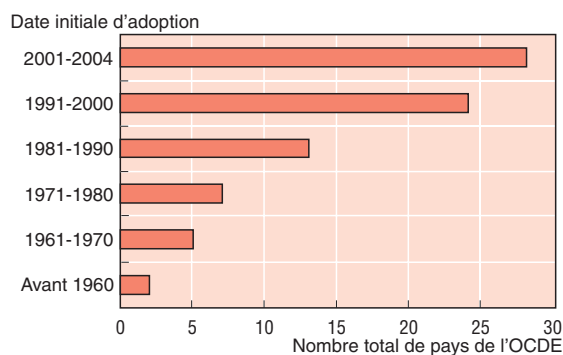


Tableau 1. **Vue d'ensemble des dispositions juridiques et des institutions existantes en matière d'administration ouverte dans les pays de l'OCDE**

	Liberté de l'information	Respect de la vie privée/protection des données	Procédures administratives	Médiateur/commissaire	Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC)
Allemagne		X	X	X	X
Australie	X	X	X	X	X
Autriche	X	X	X	X	X
Belgique	X	X		X	X
Canada	X	X		X	X
Corée	X	X	X	X	X
Danemark	X	X	X	X	X
Espagne	X	X	X	X	X
États-Unis	X	X	X		X
Finlande	X	X	X	X	X
France	X	X	X	X	X
Grèce	X	X	X	X	X
Hongrie	X	X	X	X	X
Irlande	X	X		X	X
Islande	X	X	X	X	X
Italie ¹	X	X	X	X	X
Japon	X	X	X		X
Luxembourg		X	X	X	X
Mexique	X		X	X	X
Norvège	X	X	X	X	X
Nouvelle-Zélande	X	X	X	X	X
Pays-Bas	X	X	X	X	X
Pologne	X	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X	X
République slovaque	X	X		X	X
République tchèque	X	X	X	X	X
Royaume-Uni	X	X	X	X	X
Suède	X	X	X	X	X
Suisse	X	X	X		X
Turquie	X				X
Union européenne	X	X		X	X

1. Il n'existe pas de médiateur national mais des services infranationaux de médiation dotés d'un vaste domaine de compétences. Une commission nommée par les autorités nationales veille à l'application de la loi sur l'accessibilité des informations publiques.

améliorer l'accès à l'information sur les obligations légales. À la fin de l'an 2000, de tels registres avaient été adoptés dans 18 pays de l'OCDE.

La généralisation de l'accès à Internet chez les particuliers, dans les établissements d'enseignement et sur les lieux de travail a renforcé l'importance des outils d'accès en ligne aux informations d'origine publique. Internet est le média idéal pour tous les pays de l'OCDE qui souhaitent offrir à un nombre potentiellement important d'intervenants un degré d'accès sans précédent aux informations de source publique à un coût minime et de manière extrêmement rapide. En outre, les systèmes électroniques peuvent fournir de puissants outils pour rechercher, sélectionner et intégrer des données provenant de la masse des informations détenues par les administrations publiques, ainsi que pour présenter les résultats sous une forme directement exploitable par les citoyens et les entreprises. L'avènement de l'administration électronique a même conduit à l'élimination quasi totale des limites physiques à l'accès, obligeant ainsi les autorités

publiques à justifier la publication ou la rétention d'une information en fonction de ses qualités intrinsèques. À mesure que l'administration électronique progresse, certains gouvernements adoptent des normes à l'intention des organismes publics, destinées à garantir la qualité, la cohérence et l'homogénéité des informations disponibles en ligne.

La publication de rapports annuels, de données relatives aux performances et de comptes publics contribue de manière importante à garantir un droit de regard au public sur les mesures prises précédemment par les autorités. Elle ne permet cependant pas aux intervenants extérieurs à l'administration de surveiller son action présente, ni d'examiner ses projets pour l'avenir. La publication des plans stratégiques, des calendriers parlementaires ainsi que des projets et consultations à venir sont autant de dimensions importantes de l'ouverture de l'administration, et permettent d'instaurer les conditions nécessaires pour que des intervenants clés se préparent, et donc contribuent plus efficacement, à l'élaboration des politiques publiques. ■

Comment rendre l'administration plus accessible ?

Les administrations sont plus accessibles et plus proches des usagers aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. Les mesures prises pour réduire les obstacles physiques, organisationnels et linguistiques, la simplification des formalités administratives, la clarification des termes employés et l'extension des prestations de services en ligne sont autant d'éléments qui ont contribué à cette évolution. Le défi que doivent maintenant relever tous les pays de l'OCDE consiste à satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens et des entreprises en termes de transactions simplifiées, de services à la carte et d'accès universel.

La mise en place d'une administration ouverte qui soit accessible à tous exige, au minimum, des dispositions garantissant une égalité de traitement. Celles-ci figurent dans le droit administratif, qui définit les conditions élémentaires d'accès des citoyens et établit des mécanismes afin que les autorités administratives soient tenues de rendre compte de leurs décisions. Il offre des garanties aux citoyens dans le cadre de leurs relations avec l'administration, assure la primauté de l'état de droit et donne corps à des droits constitutionnels. Plus de 70 % des pays de l'OCDE sont dotés de telles lois et de tels codes, généralement antérieurs aux lois sur la liberté de l'information. Ils comportent souvent des dispositions garantissant aux citoyens susceptibles d'être touchés par des mesures ou des décisions administratives, la possibilité d'être informés au préalable d'un processus de décision donné et de défendre leurs intérêts dans le cadre de ce processus.

Les usagers actuels des services publics attendent d'eux qu'ils satisfassent leurs besoins particuliers, qu'ils leur offrent une liberté de choix et qu'ils leur fournissent les moyens de demander réparation. Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont adopté des chartes du citoyen en vue de fournir des services publics de haute qualité, aisément accessibles et centrés sur la satisfaction des usagers. En adoptant des chartes de services et des mécanismes de réparation, les administrations offrent aux citoyens et aux entreprises un moyen d'évaluer leur propre expérience en tant qu'utilisateurs de services publics en la confrontant aux normes de service annoncées.

Simplifier les formalités administratives afin de rendre plus aisées et moins coûteuses les relations avec l'administration constitue une préoccupation essentielle pour les pouvoirs publics comme pour les entreprises. Les mesures prises par les autorités afin de réduire les charges administratives peuvent également contribuer à améliorer l'accès à l'administration au moyen de guichets uniques (tant matériels qu'électroniques), offrant une assistance et des conseils en matière de respect de la réglementation (notamment aux petites et moyennes entreprises), ainsi que des portails Web et des formulaires électroniques. En 2000, dans le cadre d'une enquête réalisée auprès de 28 pays de l'OCDE, 26 ont déclaré qu'ils avaient un programme destiné à simplifier les formalités administratives.

L'administration électronique peut sensiblement réduire les obstacles auxquels se heurtent les citoyens et les entreprises, en diminuant les coûts et en offrant des informations d'origine publique et des services en ligne accessibles à tous en tout point du territoire, aussi bien dans la capitale que dans une zone rurale isolée, 24 heures sur 24, sept jours sur

sept. Toutefois, les initiatives prises en matière d'administration électronique ne permettent pas pour l'instant d'assurer un accès universel, car certaines personnes n'ont pas accès à Internet ou ne disposent pas des compétences requises pour l'utiliser. Dans toute les stratégies d'administration électronique adoptées par les pays de l'OCDE, les autorités conviennent que l'ensemble des intervenants et usagers doivent conserver le choix entre un accès en ligne et un accès « hors ligne » en matière d'informations, de transactions et de services dans un avenir prévisible. ■

Comment rendre l'administration plus réceptive ?

Autrefois, l'élaboration des lois et règlements donnait rarement lieu à la consultation du public. Aujourd'hui, cette pratique est de plus en plus considérée comme un excellent moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques, tout en renforçant leur légitimité. Des efforts supplémentaires pour améliorer les outils utilisés, banaliser les procédures et intégrer les résultats des consultations du public dans les processus de décision existants seront nécessaires pour que les administrations deviennent plus réceptives et plus souples dans l'avenir.

Il y a dix ans, par la Recommandation de 1995 concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle, les pays membres de l'OCDE se sont engagés à veiller à ce que les réglementations soient « élaborées d'une façon ouverte et transparente, et [à ce que] des procédures appropriées [soient] mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière efficace et en temps opportun ». L'évaluation systématique des répercussions positives et négatives des réglementations et des autres solutions envisageables a aidé de nombreuses administrations à réduire les coûts des réglementations pour les entreprises, tout en maximisant l'efficacité de l'action gouvernementale en termes de protection de l'intérêt général. Les procédures de consultation jouent un rôle central dans ce processus. En 2000, à peine plus d'un tiers des pays de l'OCDE exigeait que les rapports des analyses d'impact de la réglementation (AIR) soient mis à la disposition du public pour qu'il puisse en prendre connaissance. Il s'est avéré que les consultations étaient un moyen efficace d'obtenir des informations sur la nature, l'ampleur et la répartition des coûts et avantages induits, en s'adressant directement aux personnes les plus susceptibles d'être affectées.

Les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'ils ne parviendront pas à mettre en œuvre efficacement leurs politiques, aussi bonnes soient-elles, si celles-ci ne sont pas comprises et soutenues par les citoyens et les entreprises. L'expérience initiale a montré que, pour être efficace, une consultation doit avoir des objectifs clairs, ainsi que des règles définissant les limites de l'exercice et faisant obligation à l'administration de rendre compte de l'utilisation des données recueillies. La place occupée par les lois et les règlements relatifs aux consultations du public varie considérablement suivant les pays de l'OCDE, puisqu'ils constituent dans des pays comme la Suisse une composante fondamentale du système constitutionnel, alors que dans d'autres, leur portée, leur application et leur impact sont relativement limités. Dans certains pays, les autorités sont tenues par la loi

de consulter des groupes de défense d'intérêts catégoriels, tels que les syndicats ou les associations professionnelles, ou les peuples autochtones, afin d'assurer le respect de droits garantis par la Constitution au cours de l'élaboration des politiques. Plusieurs pays ont adopté des principes directeurs selon lesquels les ministères doivent fournir une synthèse des consultations auxquelles ils ont procédé lorsqu'ils soumettent des projets de lois ou d'orientations au Conseil des ministres ou à un organe équivalent.

Le degré d'interactivité sans précédent offert par Internet peut permettre d'accroître la portée, l'ampleur et l'intensité des consultations effectuées par les pouvoirs publics auprès des citoyens et d'autres intervenants clés dans le cadre de l'élaboration des politiques. Malgré ses promesses, la consultation en ligne afin de définir des politiques est une nouveauté, et les exemples de bonne pratique sont rares. Peu d'observateurs tablent sur un remplacement des méthodes traditionnelles par les nouveaux outils dans un avenir prévisible. L'expérience acquise jusqu'ici indique que ceux-ci offrent une efficacité maximale lorsqu'ils sont utilisés avec des outils de consultation « hors ligne », par exemple en associant groupes de discussion électronique et consultations « de vive voix ». ■

Qui veille à l'ouverture de l'administration ?

Tandis que se renforçaient les normes administratives et les attentes du public en matière d'ouverture de l'administration, les autorités de contrôle en place, telles que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), ont évolué et de nouveaux organes, par exemple les services de médiation, ont été créés. Si l'on y ajoute le rôle croissant joué par les organisations de la société civile (OSC) et les médias, la surveillance exercée sur l'administration par le public atteint des niveaux sans précédent, et rien n'indique qu'elle va s'atténuer dans l'avenir.

Les ISC jouent un rôle central en contrôlant les activités du pouvoir exécutif et l'utilisation des fonds publics. Tous les pays de l'OCDE sont dotés d'une ISC; il s'agit dans la plupart des cas d'une autorité indépendante dont le dirigeant est nommé par le Parlement, et qui relève directement de celui-ci. Les ISC procèdent à un examen indépendant des comptes publics, ainsi que de l'exécution des programmes et projets gouvernementaux. Si ces ISC ont vu le jour au XIX^e siècle dans la plupart des pays de l'OCDE, voire plus tôt, leurs fonctions, leurs outils et leur champ d'action ont considérablement évolué pour leur permettre de faire face aux difficultés que soulève le contrôle des activités de l'administration moderne.

Les services de médiation ont fait leur apparition beaucoup plus récemment dans la plupart des pays de l'OCDE. En 1960, seuls le Danemark, la Finlande et la Suède possédaient ce type d'institutions; aujourd'hui, 90 % des pays membres de l'Organisation en sont dotés. Les médiateurs sont généralement nommés par le Parlement et représentent un point de contact important pour les citoyens désireux de déposer des réclamations, de former des recours ou de demander réparation dans le cadre de leurs relations avec l'administration publique. Bien que leurs recommandations soient rarement contraignantes, il s'est avéré que ces institutions constituaient une source de pression considérable incitant les pouvoirs publics à prendre des mesures correctives.

Si les autorités officielles de contrôle de l'administration, telles que les ISC et les médiateurs, continuent d'assumer, plus que d'autres, la responsabilité de veiller au respect de ces normes, de nouveaux observateurs privés, surveillant les activités de l'État et très présents sur la scène publique, ont vu le jour sous la forme d'OSC et constituent un moyen essentiel de surveillance de l'ouverture de l'administration. Associée aux sources traditionnelles de surveillance indépendante du fonctionnement des administrations publiques (comme les médias, les organisations internationales ou les agences de notation), cette version moderne du « quatrième pouvoir » exerce des pressions considérables en faveur d'une ouverture de l'administration qu'elle revendique avec énergie. Les gouvernements s'efforcent tant bien que mal de répondre à ces sollicitations, et les réformes engagées semblent à première vue dénuées de cohérence. Elles finissent cependant par produire un effet cumulé, et une fois que des normes d'ouverture ont été adoptées, il est impossible de revenir en arrière sans susciter une levée de boucliers. ■

Quelles sont les limites de l'ouverture de l'administration ?

L'ouverture n'est que l'une des nombreuses valeurs chères au public auxquelles les citoyens souhaiteraient voir l'administration adhérer. Ils attendent aussi de l'administration qu'elle fasse preuve, dans l'exercice de ses pouvoirs et l'utilisation de ses ressources, d'équité, d'efficacité, de responsabilité et qu'elle respecte leur vie privée. L'ouverture de la sphère publique ne doit pas mettre en péril le droit des individus au respect de leur vie privée. Toutes les administrations publiques détiennent une masse d'informations individuelles, souvent sensibles, par exemple les dossiers médicaux. Toute loi en faveur de la liberté de l'information doit donc s'accompagner de dispositions de même portée limitant l'accès à l'information pour assurer le respect de la vie privée et la protection des données afin de préserver la confiance du public. Plus de 90 % des pays de l'OCDE ont adopté des dispositions juridiques en la matière.

Ces deux dernières décennies, tous les pays de l'OCDE, bien qu'à des degrés différents, ont pris des mesures pour réduire et réformer leur secteur public (notamment par la privatisation et la sous-traitance). Aujourd'hui, l'articulation des secteurs public et privé est une « zone d'ombre » où les limites entre les deux secteurs ne sont pas toujours claires et où il est facile de se méprendre sur les règles applicables. Or, les citoyens et les entreprises comptent sur la sécurité juridique qui leur permettra de se fier à leurs interlocuteurs (qu'il s'agisse d'un ministère, d'un organisme public autonome ou d'un sous-traitant du secteur privé) et exigent que ceux-ci, sans distinction, soient pleinement responsables de l'usage qu'ils font des deniers publics provenant des redevances et des impôts. Il faut énoncer des directives précises pour guider les entreprises et prestataires de services financés par les collectivités publiques dans l'application des dispositions relatives à l'ouverture. De telles directives, et le contrôle de leur application, permettront d'empêcher que des abus intentionnels et des erreurs involontaires ne viennent saper les efforts pour établir l'ouverture et la confiance. Plus des deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté une législation qui énonce les normes de comportement que les fonctionnaires sont censés respecter, et de nombreux pays utilisent aussi des codes et principes de conduite.

Autre défi lancé à tous les pays de l'OCDE : préserver l'ouverture de l'administration tout en garantissant la sécurité nationale et l'application efficace des lois. Depuis les événements du 11 septembre 2001, plusieurs pays de l'OCDE ont adopté de nouveaux principes directeurs ou de nouveaux textes de loi resserrant les dispositions juridiques applicables à l'accès à l'information. Dans de nombreux pays, du fait de l'absence de définition précise du concept de « sécurité nationale » et de la latitude accrue dont disposent les agents publics pour décider si des informations sont confidentielles ou non, l'option par défaut est aujourd'hui plus le secret que la communication. Néanmoins, toute tentative d'assouplissement ou de remise en question des normes établies sera perçue comme un pas en arrière par l'opinion publique, même si celle-ci est très attachée à d'autres objectifs comme la lutte contre le terrorisme.

La plupart des réformes engagées en faveur d'une administration ouverte ont pour objectif ultime de renforcer la confiance du public. Or, l'ouverture peut aussi saper cette confiance. Au sein du gouvernement, afin d'établir la confiance du public en termes de prise de décision responsable, un certain degré de confidentialité peut être requis pour que les vérités difficiles à entendre soient énoncées, que les erreurs ne soient pas dissimulées, et qu'aucune forme d'autocensure ne remette en cause la franchise des conseils donnés aux ministres. En dehors de l'administration, la conduite transparente des affaires publiques, sous les feux de la presse à sensation, a même pu contribuer à l'intensité actuelle des réactions de désaffection et de cynisme de la part de la population – qui incite les autorités à investir encore plus dans la communication avec le public. Le risque est d'entraîner une spirale de méfiance, certains membres de la population ayant – à tort ou à raison – le sentiment que le gouvernement tente de manipuler l'opinion publique. Il reste à prouver qu'il existe un lien causal entre l'ouverture de l'administration et la confiance du public, mais la réponse à cette crise de confiance devrait résider dans un effort redoublé pour répondre aux attentes grandissantes du public et pour évaluer l'efficacité des mesures prises par les autorités en faveur de l'ouverture.

Le contrôle exercé par le Parlement, par le pouvoir judiciaire et par des intervenants indépendants ainsi que la vigueur du débat public demeurent les moyens les plus efficaces de concilier ces nombreux objectifs contradictoires, tout en préservant les normes établies en matière d'ouverture de l'administration. ■

Quel avenir pour l'administration ouverte ?

On observe aujourd'hui que, pour l'ouverture de l'administration, l'organisation institutionnelle des pays de l'OCDE converge à bien des égards (voir le tableau 1). Comme dans de nombreux domaines de la gouvernance publique, toutefois, le contexte joue beaucoup. Pour ce qui est de l'application des mesures d'ouverture, les différences entre pays

de l'OCDE l'emportent encore sur les similitudes, et beaucoup reste à faire pour assurer la mise en œuvre concrète des normes relatives à l'ouverture de l'administration.

Parmi les nombreuses questions délicates qu'il faut encore traiter, celles qui suivent semblent mériter un examen approfondi et, surtout, un débat ouvert :

- *Évaluer les mérites relatifs de l'ouverture* : les agents publics doivent pouvoir s'appuyer sur des critères précis pour cerner les avantages et les inconvénients de l'ouverture dans des situations concrètes – qui fournira les orientations nécessaires à cet égard ?
- *Ouverture ou équité* : l'ouverture de l'administration permet-elle d'intégrer des groupes précédemment marginalisés, ou accroît-elle simplement le risque que des groupes d'intérêts catégoriels disposant de ressources importantes n'acquiescent une influence excessive ? Comment peut-on sensibiliser davantage le public aux dispositions en vigueur en matière d'ouverture et renforcer sa capacité d'en tirer parti ?
- *Intervenants privés et droit de regard du public* : les médias indépendants, les entreprises, les groupes de réflexion, les associations professionnelles et les organisations de la société civile (OSC) peuvent-elles contribuer davantage à favoriser l'ouverture de l'administration et à surveiller ses activités ?
- *Démocratie participative ou représentative* : l'intégration d'un plus grand nombre d'acteurs dans un processus de décision ouvert portera-t-elle préjudice aux institutions représentatives ? Ou bien les élus devront-ils simplement consacrer davantage de temps et d'énergie à expliquer leurs propositions, à solliciter le point de vue des citoyens et à justifier leurs décisions ?

L'ouverture des administrations à l'avenir dépendra de choix essentiels qui sont faits aujourd'hui. À en juger par l'expérience récente des pays de l'OCDE, les progrès dans la transparence de l'administration, dans son accessibilité et dans sa réceptivité ont alimenté la demande d'une ouverture encore plus grande, phénomène qui ne semble guère devoir s'atténuer à l'avenir. De meilleurs outils d'autoévaluation, ainsi que des analyses comparatives fondées sur des indicateurs clés d'ouverture de l'administration, peuvent aider à tirer parti des nombreuses possibilités et de leurs retombées favorables, ainsi qu'à prendre en considération les risques et les limites que comporte la mise en place d'une administration ouverte. ■

Pour plus d'informations

Pour plus d'informations sur les travaux que l'OCDE consacre à l'ouverture de l'administration, veuillez prendre contact avec Joanne Caddy, tél. : (33-1) 45 24 89 56 (e-mail : joanne.caddy@oecd.org). ■

Références

- OCDE (2003), **La modernisation du secteur public**, *Synthèse de l'OCDE*, octobre.
- OCDE (2003), **L'administration électronique : un impératif**.
- OCDE (2002), **Politiques de régulation dans les pays de l'OCDE**.
- OCDE (2001), **Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques**.
- Islam, R. (2003), **Do More Transparent Governments Govern Better?**, *World Bank Policy Research Working Paper*, n° 3077, juin, Washington DC, Banque mondiale.

**Vous pouvez acheter en toute sécurité les publications
de l'OCDE par l'intermédiaire de la librairie en ligne de l'OCDE**
www.ocdelibrairie.org

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques,
Direction des relations publiques et de la Communication.
Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Où nous contacter ?

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE
de BERLIN
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de WASHINGTON
2001 L Street N.W.,
Suite 650
WASHINGTON D.C. 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail :
washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

FRANCE

Siège de l'OCDE de PARIS
2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

JAPON

Centre de l'OCDE de TOKYO
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE
du MEXIQUE
Av. Presidente Mazaryk 526,
Colonia: Polanco,
C.P. 11560
MEXICO D.F.
Tél. : (00.52.55) 9138 6233
Fax : (00.52.55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.ocdemexico.org.mx

Les Synthèses de l'OCDE sont disponibles sur le site Internet de l'OCDE

www.oecd.org/publications/Pol_brief/index-fr.htm