

Non classifié

PUMA/MPM(99)2



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

OLIS : 01-Oct-1999
Dist. : 04-Oct-1999

Or. Fra.

PARIS

SERVICE DE LA GESTION PUBLIQUE
COMITE DE LA GESTION PUBLIQUE

PUMA/MPM(99)2
Non classifié

**COMMENT RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET
LES CITOYENS ?**

Réunion des hauts responsables des centres de gouvernement :
Comment renforcer les relations entre les administrations et les citoyens ?
Naples, 11-12 octobre 1999

82206

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

Or. Fra.

COMMENT RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES CITOYENS ?

A. Objectifs de la session

1. La session porte sur le changement de nature des relations entre les administrations et les citoyens. Ce sujet a été choisi il y a un an, lorsque le Service de la gestion publique (PUMA) a décidé d'entreprendre une nouvelle activité sur ce thème. Au cours de l'année 1999, les travaux ont essentiellement porté sur la manière dont les administrations des pays Membres entretiennent et renforcent leurs relations avec le citoyen, afin de constituer une base de données inexistante à ce jour. Il est rapidement apparu que l'étude de ces relations ne constituerait qu'une partie d'un plus vaste ensemble de questions concernant l'élaboration et la mise en place des politiques publiques ; ensemble qui doit se concentrer essentiellement et de manière plus large sur les relations, en pleine évolution, entre l'administration, le monde des affaires et la société civile. Au fur et à mesure que le débat s'enrichit sur cette question, l'attention est attirée par la mutation des rôles, des responsabilités et de la répartition du pouvoir entre ces trois acteurs. Le jeu de ces différentes forces est d'ailleurs ce que la notion de Gouvernance tend à englober.

2. Le présent document n'a pas pour ambition de traiter de cet ensemble de questions soulevées par le nouveau paradigme de la prise de décision. Il fait une présentation courte, comme l'ont souhaité les participants, de quelques questions liées à ce paradigme et portant essentiellement sur les relations traditionnelles ou en évolution entre les citoyens et les administrations. Le débat n'est pas limité à ce seul point et, si les participants le souhaitent, ils pourront aborder dans leurs discussions d'autres aspects du sujet.

3. Les Hauts Responsables des Centres de Gouvernement ont exprimé, en 1998, le souhait d'une évolution de la formule de leurs rencontres annuelles. Ils ont approuvé la proposition du PUMA de les faire contribuer encore plus étroitement et directement aux travaux en cours à l'OCDE et au PUMA.

4. La position unique des participants, à la charnière des niveaux administratif et politique, leur permet en effet d'apporter aux travaux de l'OCDE -- seule parmi les organisations internationales à bénéficier d'un tel réseau -- une importante valeur ajoutée. Celle-ci consiste notamment dans le renforcement du caractère pratique de ces travaux en vue de leur utilisation par les décideurs politiques. Les contributions du réseau des Hauts Responsables des Centres de Gouvernement sont donc un atout unique sur lequel l'Organisation compte s'appuyer beaucoup plus désormais.

5. Les Hauts Responsables des Centres de Gouvernement sont donc invités à examiner une sélection de questions utiles au développement de l'activité en cours du PUMA sur «le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens», pour :

- les enrichir par l'expérience quotidienne de coordination des politiques et de conseil aux décideurs politiques que leur fonction procure aux participants.

- les mettre en perspective avec l'ensemble des politiques menées dans chacun des pays Membres dont les participants sont seuls, avec les plus hautes autorités politiques de leur pays, à avoir une vision d'ensemble.
- déterminer comment orienter l'activité pour accroître encore l'utilité pour les décideurs.

B. Les relations entre l'administration et le citoyen : une préoccupation

6. On entend dire que : la démocratie représentative traditionnelle ne suffit plus à assurer une relation pleinement satisfaisante entre les administrations et les citoyens ; il faut trouver des formes de démocratie plus participatives pour le citoyen ; nos pays souffrent d'un déficit de démocratie. Les affirmations traduisent un certain malaise : les institutions destinées à assurer la représentation du citoyen (législatures, exécutif, conseils et comités divers directement ou indirectement élus), les procédures traditionnelles d'association du citoyen à la prise de décision tels que les référendums ou la consultation des partenaires sociaux traditionnels (syndicats, associations ou autres), sont jugés insuffisants pour assurer la relation avec le citoyen, détenteur originel du pouvoir.

7. Les citoyens, à la base d'une formidable pyramide de pouvoirs, perçoivent au-dessus d'eux l'empilement des niveaux de décision (niveaux local, national et international) et ont conscience de l'impuissance de l'individu à se faire entendre et à influencer les décideurs. Lorsque des groupes les représentent, ils ont l'impression d'être fractionnés (contribuable, consommateur de tel ou tel service, électeur, parent d'élève...) et que de ce fait, l'ensemble de leurs souhaits ne peut pas être pris en considération, dans sa totalité, par les décideurs. Ils ne se reconnaissent pas non plus toujours dans la décision prise par les hommes politiques qu'ils ont élus pour les représenter.

8. Les gouvernements testent des expériences de relations plus directes avec les citoyens qui viennent compléter les canaux de la démocratie représentative. Ces expériences sont faites aux diverses étapes du continuum que constitue la relation avec le citoyen : information, consultation et participation active. L'art de gouverner doit intégrer désormais plus étroitement la société civile, et dans celle-ci le citoyen, parmi les autres acteurs tel que le monde des affaires, avec lesquels les pouvoirs publics doivent compter pour prendre leurs décisions et les appliquer. Les organisations internationales multilatérales et intergouvernementales se penchent également sur la question de la qualité de leurs relations avec la société civile, notamment sous la pression accrue des organisations non gouvernementales.

C. Les relations entre l'administration et le citoyen : les travaux du PUMA à ce jour

9. Les développements ci-après donnent aux participants les principaux éléments relatifs à l'activité sur « le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » pour contribuer à la discussion. Ils trouveront, si nécessaire, de plus amples informations dans les documents annexés à la présente note :

- Vue d'ensemble des travaux [PUMA/CIT(99)1/REV2].
- Projet de cadre pour les études de cas par pays [PUMA/CIT(99)3/REV1].
- Questionnaire d'enquête, adressé par l'OCDE à l'ensemble des pays Membres [PUMA/CIT(99)2/REV2]. Le Secrétariat remettra, en séance, un document sur les résultats de l'enquête, actualisé en fonction des réponses reçues à cette date.

10. L'OCDE a lancé, en début d'année 1999, une activité sur le « renforcement des relations entre les administrations et les citoyens ». 19 pays Membres et l'Union Européenne¹ y participent directement

¹ Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

(participation aux groupes de travail ou études de cas). L'objectif est de faciliter une meilleure connaissance de la manière dont les administrations des pays Membres informent le citoyen, consultent le public et favorisent sa participation active dans l'élaboration et la mise en place des politiques publiques.

11. Une première réunion qui s'est tenue les 15 et 16 février 1999, a permis de déterminer les attentes des participants, de définir les concepts, de préciser le champ de l'étude qui couvrira les années 1999/2000 et de préparer un questionnaire. Une deuxième réunion du groupe de travail qui s'est tenue les 17 et 18 juin 1999, s'est attachée, parmi les outils utilisés par les administrations, aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Une troisième réunion de synthèse des travaux de l'année 1999 est prévue en fin novembre 1999. Elle inclura notamment le résultat des discussions de la réunion des Hauts Responsables des Centres de Gouvernement de Naples.

12. Un premier questionnaire a été élaboré, destiné à faciliter une meilleure connaissance, d'une part du cadre général, légal, politique et administratif des relations entre les administrations et les citoyens pour l'élaboration et la mise en place des politiques, d'autre part des outils utilisés par les gouvernements pour atteindre cet objectif et enfin des modalités d'évaluation de leur efficacité. Après une phase test, il a été adressé à tous les pays Membres. Plusieurs études de cas destinées à étudier les relations entre les administrations et les citoyens dans un secteur donné des politiques publiques sont en cours en 1999 (Canada/santé ; Danemark/santé ; États-Unis/environnement ; France/logement social ; Hongrie/travail public). D'autres études de cas seront menées en 2000. Un deuxième questionnaire destiné à l'élaboration d'indicateurs sur l'utilisation par les administrations des nouvelles technologies de l'information et de la communication doit être retourné par les pays Membres dans le courant du mois de janvier 2000.

D. Constatations préliminaires

13. Pour certains pays, membres du groupe de travail, il s'agit de rapprocher le citoyen de l'administration au point où les deux se rencontrent le plus fréquemment, la prestation de service par l'administration, et de reconquérir ou de renforcer la confiance dans l'administration grâce à la démonstration de sa qualité et de son aptitude à répondre aux attentes du public. Pour d'autres pays, il s'agit d'avoir une vision plus globale du citoyen afin de mieux prendre en compte ses souhaits quant aux choix politiques et de renforcer le caractère démocratique de ces choix et la démocratie en général. Certains privilégient le renforcement des relations pour mieux assurer la cohésion nationale en raison de la diversité d'origines de leur population ou pour mieux associer des populations marginalisées par leur origine ethnique ou leur éloignement géographique des centres de décision. D'autres, tels les pays en transition où la démocratie représentative est un phénomène plus récent, ressentent également la nécessité, pour garantir une bonne application des décisions sur la durée et consolider la crédibilité des institutions, d'une relation plus étroite et plus directe avec le citoyen.

14. Une des raisons fréquemment invoquées (citée en B du présent document) pour expliquer les actions entreprises pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens est le besoin de combler un « déficit démocratique ». Or, cette expression peut recouvrir des réalités différentes :

- une perte de confiance du citoyen dans les institutions de la démocratie représentative et dans leur fonctionnement, ou vis-à-vis des responsables élus du niveau politique. Un des symptômes en est la dénonciation d'une déconnexion entre la décision prise et les aspirations du citoyen, une incompréhension de celui-ci face à la décision prise, le sentiment que le processus de décision est tellement complexe que le citoyen est perdu de vue par ceux qui le représentent dans ce processus. Le vote-sanction ou l'abstention électorale est une des manières de signifier ce mécontentement.
- une perte de confiance du citoyen dans l'efficacité de l'action de l'administration ou vis-à-vis de ses agents. Les décisions de l'administration sont perçues comme trop lentes, trop coûteuses,

inadaptées à la situation, manquant de transparence et les agents qui les prennent considérés comme irresponsables devant le citoyen.

- ce déficit de démocratie peut plus particulièrement être imputé à l'échelon local d'administration, au niveau national ou encore au niveau supra national.
- la perception du déficit démocratique est différente selon qu'elle est individuelle ou collective (groupes d'intérêt par exemple).

15. Les aspirations du citoyen peuvent sembler contradictoires. Critique à l'égard des institutions et de ses représentants, il y demeure très attaché. Mais ces aspirations suivent également une certaine logique. Comme l'avait constaté Alexis de Tocqueville, seul un petit nombre d'individus tient à participer activement au pouvoir, les autres préférant se consacrer à la vie privée. Le citoyen est de plus en plus exigeant envers les personnes qu'il a élues pour le représenter dans cette tâche pour qu'elles lui donnent véritablement satisfaction mais il entend que le partage des rôles entre citoyens et représentants soit respecté. Le citoyen est demandeur d'améliorations de ses relations avec les administrations. Désireux, de manière générale, d'une plus grande transparence dans la prise de décision, d'une meilleure prise en compte de ses aspirations dans ces décisions, le citoyen est donc souvent très favorable, dans les différents stades du continuum que constitue cette relation, à une meilleure information sur les politiques publiques et à sa consultation sur celles-ci. Mais la participation active, par exemple pour la mise en place des politiques, soulève quelques réserves de sa part, surtout lorsqu'elle empiète sur sa vie privée. Son désir de participer est complexe. Il mêle scepticisme et passivité -- car il faut reconnaître que tous les citoyens ne sont pas également participatifs -- avec une attirance vers les nouvelles pistes qui s'ouvrent aujourd'hui devant lui. Les traditions culturelles propres à chaque pays en matière de participation active ou le fait que le citoyen participe individuellement ou collectivement peuvent faire varier notablement le degré de son implication dans sa relation avec les administrations.

Points de discussion:

- Que pensent les Hauts Responsables des Centres de Gouvernement de la gravité du déficit démocratique ?
- Quels outils ou moyens ont été développés pour mieux comprendre les attentes des citoyens ?
- Quels sont les objectifs spécifiques des gouvernements qui prennent des mesures pour le renforcement des relations avec le citoyen ?

16. Le groupe de travail « renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » a choisi de faire porter en priorité son questionnaire d'enquête sur le niveau national tout en reconnaissant que, dans certains pays, les niveaux local et municipal sont également très actifs -- et parfois plus que le niveau national -- pour informer, consulter et promouvoir la participation du citoyen dans l'élaboration et la mise en place des politiques. C'est notamment le cas des pays de type fédéral ou des pays ayant une tradition de communautés fortement impliquées dans la gestion locale. Une raison du choix du groupe de travail était que les données sur les expériences locales auraient été difficiles à collecter, car diverses, multiples et relevant de la compétence propre des autorités locales.

17. Deux des études de cas (France/secteur du logement social ; Hongrie/secteur du travail public) sont suffisamment avancées pour que le consultant puisse tirer quelques conclusions préliminaires quant aux rôles respectifs du niveau local et du niveau national et notamment aux plans de la cohérence, de la coordination et de la communication entre ces niveaux :

- Le niveau national est celui de la décision d'ensemble qui fixe le cadre d'action et les orientations générales. Il délivre, dans le cas de la France, des informations aux citoyens (individus ou groupes) et le citoyen participe à la prise de décision grâce aux associations qui le représentent dans différentes instances nationales. Pour la Hongrie, la participation du citoyen à la prise de décision n'est pas prévue à ce niveau.
- Le niveau local est celui de la mise en œuvre et des initiatives concrètes permettant la participation active de l'individu et des associations (des forums régionaux en Hongrie sélectionnent des projets tels ceux relatifs à la reforestation, à l'entretien de voies d'eau et la protection contre les inondations qui sont mis en œuvre au niveau de la collectivité locale ; en France, il s'agit des initiatives au niveau municipal pour la réhabilitation des logements ou pour une meilleure insertion dans la ville des quartiers de logements sociaux). Ce niveau est celui d'une communication plus directe avec le citoyen et de sa participation active à la réalisation d'un objectif.
- Les initiatives locales souffrent d'une absence d'échange d'informations et de communications avec le niveau national et, entre elles, au niveau local. Cette communication permettrait en particulier de diffuser des éléments qui conduisent au succès de certaines des initiatives ou de comprendre les raisons des échecs.
- Certains citoyens ont le sentiment que l'opinion qu'ils expriment à différents niveaux (par la voix des associations ou directement selon le niveau national ou local), n'est pas perçue dans son ensemble par les décideurs et demeure fragmentée.

Points de discussion :

- À quel niveau de gouvernement la relation est-elle le plus susceptible d'être améliorée ?
- Y a-t-il complémentarité des niveaux national et local en matière de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens ou chacun agit-il pour son propre compte ?
- Le rôle du Centre de Gouvernement en matière de renforcement des relations avec les citoyens.
- Comment concilier meilleures relations entre l'administration et le citoyen (consultation et participation active) et prise de décision rapide ?