



Note de synthèse de l'OCDE sur la gestion publique

## Impliquer les citoyens :

### L'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision

#### Retirer les bénéfices...

Investir dans une politique de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens permet d'améliorer la qualité de la prise de décision. C'est un élément central de bonne gouvernance. Il permet de capter de nouveaux courants d'idées pertinents et des informations utiles tant pour la prise de décision que pour la mise en œuvre de politiques publiques. Il contribue également au renforcement du sens civique et de la confiance du public dans l'administration ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la démocratie. De tels efforts aident à consolider la démocratie représentative au sein de laquelle les parlements jouent un rôle central.

#### ...en prenant des mesures concrètes ...

Dans l'optique d'un renforcement de leurs relations avec les citoyens, les administrations doivent veiller à ce que :

- l'information soit complète, objective, fiable, pertinente, facile à trouver et à comprendre ;
- la consultation soit menée dans un objectif clairement défini et selon des règles sans ambiguïté qui indiquent clairement les limites de l'exercice et l'obligation de l'administration de rendre compte de l'utilisation des données fournies par les citoyens ;
- la participation puisse par ailleurs disposer de suffisamment de temps et de souplesse pour favoriser l'émergence d'idées et de propositions nouvelles de la part des citoyens, et comporter un mécanisme permettant d'intégrer ces dernières au processus de prise de décision.

#### ...afin de mobiliser les énergies et de se donner les moyens d'agir

Les gouvernements doivent investir suffisamment de temps, de ressources et d'énergie pour mettre en place des cadres légal, politique et institutionnel solides, en développant les outils appropriés et en évaluant leur propre capacité à impliquer les citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques. Des mesures mal conçues ou inappropriées pour promouvoir l'information, la consultation et la participation active du public dans le processus de décision, peuvent nuire aux relations entre les administrations et les citoyens. Alors que le but de telles mesures doit être d'améliorer la qualité, la crédibilité et la légitimité des décisions des pouvoirs publics, c'est l'effet contraire qui risque d'être obtenu si les citoyens découvrent que leurs efforts pour demeurer informés, donner leur avis et participer activement au processus politique sont négligés, n'ont aucun effet sur les décisions ou demeurent sans suite.

Cette note de synthèse décrit un éventail de mesures concrètes et suggère dix principes directeurs pour consolider les relations de l'administration avec les citoyens et la société civile.

## Pourquoi renforcer les relations entre les administrations et les citoyens ?

Les pays de l'OCDE renforcent leurs relations avec les citoyens afin :

- **D'améliorer la qualité des politiques**, en permettant aux administrations d'exploiter des sources plus variées d'information, de mettre en perspective leurs données et de bénéficier d'éventuelles solutions pour relever le défi de la prise de décision dans des conditions de complexité croissante, d'interdépendance des politiques et de contraintes de temps.
- **De relever les défis lancés par la société de l'information émergente**, afin de se préparer à des interactions de plus en plus nombreuses et rapides avec les citoyens et de garantir une meilleure gestion des connaissances.
- **D'intégrer les informations communiquées par le public au processus de prise de décision**, afin de satisfaire la volonté des citoyens d'être écoutés et de voir leurs opinions prises en compte dans la prise de décision sur les politiques publiques.
- **De répondre aux appels en faveur d'une transparence et d'une responsabilité accrues des administrations**, dans la mesure où le public et les médias surveillent de plus près les actions gouvernementales et où les normes de la vie publique sont codifiées et leur niveau relevé.
- **De renforcer la confiance du public dans le gouvernement**, et d'enrayer l'érosion régulière du taux de participation aux élections, le recul du militantisme politique et les enquêtes montrant une perte de confiance dans les institutions publiques clés.

## Définir ces relations dans le processus de prise de décision

Les relations entre les administrations et les citoyens renvoient à un large éventail d'interactions concernant chaque étape du processus de prise de décision : de l'élaboration des politiques à leur évaluation en passant par leur mise en œuvre. L'étude de l'OCDE utilisait les définitions suivantes pour examiner cette relation complexe :

- **Information : relation unidirectionnelle** dans laquelle l'administration produit et fournit des informations à l'intention des citoyens. Elle englobe à la fois la fourniture 'passive' d'informations, qui résulte d'une demande des citoyens, et les mesures 'actives' de diffusion de l'information aux citoyens prises par les pouvoirs publics.



- **Consultation : relation bidirectionnelle** dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration. Elle repose sur la définition préalable, par l'administration, du thème sur lequel l'avis des citoyens est sollicité et nécessite que ces derniers soient informés.



- **Participation active : relation basée sur un partenariat** avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans le processus de décision sur les politiques publiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques – même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement.



## Les grandes tendances

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le fondement de la prise de décision sur les politiques publiques est la démocratie représentative. Dans ce cadre, un grand nombre des pays de l'OCDE ont une longue tradition de participation des citoyens. Tous les pays recherchent des moyens nouveaux et complémentaires d'intégrer le citoyen dans le processus de prise de décision. Les tendances montrent que :

- **L'information** des citoyens est désormais **un objectif commun à l'ensemble des pays de l'OCDE**. L'étendue, la quantité et la qualité des informations fournies aux citoyens par les administrations ont fortement augmenté au cours de la dernière décennie.
- **La consultation** et les opportunités pour les citoyens de donner leur avis sur les projets de politiques sont elles aussi croissantes, mais à un rythme moins soutenu. **De grandes différences demeurent entre les pays de l'OCDE**.
- **La participation active** et les efforts pour impliquer les citoyens dans la prise de décision sur la base d'un partenariat sont rares. Ils sont menés **de façon expérimentale seulement et ne concernent qu'un nombre très réduit des pays de l'OCDE**.

## Établir les cadres juridique, politique et institutionnel

### L'accès à l'information est la pré-condition de base

Assurer un accès à l'information exige une législation appropriée, des mécanismes institutionnels clairs pour la mettre en œuvre, et des institutions de contrôle et un système judiciaire indépendant pour la faire appliquer. Les citoyens doivent connaître et de comprendre leurs droits, de même qu'ils doivent pouvoir et vouloir les exercer.

- **Lois** : le rythme d'adoption de lois sur l'accès à l'information s'est nettement accéléré au cours des dernières années. En 1980, seulement 20 pour cent des pays de l'OCDE avaient une législation dans ce domaine (aussi connue sous le nom de lois sur la liberté d'accès à l'information), contre un peu plus de 40% en 1990 et 80% à la fin de 2000. Dans plusieurs pays de l'OCDE, l'accès à l'information est la règle et le secret l'exception. L'ensemble des législations prévoit la possibilité pour les citoyens d'accéder aux documents détenus par les autorités publiques et de faire appel, en cas de refus, au moyen de mécanismes appropriés.
- **Politiques** : les droits juridiques de base en matière d'accès à l'information sont rendus concrets par l'engagement des administrations à fournir des informations objectives et fiables. Des politiques sont nécessaires à la fois en matière d'accès « passif » (ex : délai de réponse ou facturation d'un coût) et « actif » à l'information (ex : la politique de communication du gouvernement).
- **Institutions** : les lois relatives à l'accès à l'information s'appliquent en général à l'ensemble des unités administratives. Les efforts de mise en œuvre peuvent être coordonnés (ex : par l'administration centrale) et être soumis à l'examen d'organes de contrôle externes (ex : l'Ombudsman).

Tous les pays de l'OCDE sont confrontés à la nécessité de mettre en balance le droit des citoyens à être informés et le droit des individus au respect de leur vie privée, ainsi qu'à la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations dont la divulgation serait contraire à l'intérêt du public. La mise en balance du droit d'accès à l'information, de la protection de la vie privée et des limites du secret officiel représente un défi considérable – notamment du fait de l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC).

### La consultation est au coeur de la prise de décision sur les politiques publiques

La consultation des citoyens n'est considérée comme un élément essentiel de la prise de décision des politiques publiques que depuis peu dans la majorité des pays de l'OCDE. Les cadres juridique, politique et institutionnel sont encore en voie de construction.

- **Lois** : La législation relative à la consultation du public peut avoir une portée assez large (ex : établir un droit de pétition ou un référendum consultatif) ou être plus restrictive (ex : exiger une consultation des syndicats, des associations professionnelles ou de populations indigènes dans le cadre de la prise de décision).
- **Politiques** : Certains pays de l'OCDE procèdent à une consultation du public en s'appuyant sur des règles formelles (ex : des décrets ministériels, des recommandations, des normes) et des pratiques informelles. La plupart des pays exigent une consultation du public sur les nouvelles réglementations (ex : les procédures d'évaluation d'impact d'une réglementation), conformément à la recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation.
- **Institutions** : Certains pays ont une longue tradition de consultation sous forme de rencontres institutionnelles (ex : forums tripartites entre l'État, le patronat et les syndicats). Plusieurs ont établi des organes consultatifs permanents ou *ad hoc*, et des commissions comprenant des organisations de la société civile (OSC).

### La participation active représente une nouvelle frontière

La participation active reconnaît aux citoyens la capacité de discuter et de générer des propositions de mesures de façon indépendante. Elle exige des pouvoirs publics qu'ils définissent leur programme avec les citoyens et elle oblige les autorités à tenir compte des propositions générées conjointement dans les décisions finales. Seuls quelques pays de l'OCDE ont commencé à explorer cette approche et les résultats à ce jour sont limités.

- **Lois** : Dans certains pays de l'OCDE, les citoyens disposent par tradition du droit de proposer de nouvelles lois ou de nouvelles mesures (ex : dans le cadre des lois sur l'initiative législative populaire ou sur le référendum d'initiative populaire). Celles-ci exigent généralement de recueillir, en premier lieu et dans un certain délai, les signatures d'une proportion donnée de personnes ayant le droit de voter.
- **Politiques** : Quelques pays ont des politiques encourageant des approches nouvelles et flexibles afin d'assurer une plus grande participation active des citoyens dans la prise de décision (ex : comités consultatifs mixtes).
- **Institutions** : Il n'existe pas d'institution unique pour faciliter la participation active des citoyens. Les quelques exemples existants concernent différents niveaux de gouvernement et différents domaines de la politique publique. Les unités centrales de l'administration nationale pourraient jouer un rôle dans le recensement des pratiques exemplaires, la sensibilisation de l'opinion et l'élaboration de recommandations.

## Adapter les outils aux objectifs

La première étape de l'élaboration d'une procédure réussie d'information, de consultation et de participation active consiste à **définir clairement les objectifs** de l'exercice – sur cette base, on peut ensuite définir le **groupe cible** (ex : tous les citoyens, les communautés rurales, les jeunes) et choisir l'outil approprié.

**Il n'existe pas d'outil ou d'approche unique qui convienne pour tous les pays** ou pour toutes les situations. Il est souvent nécessaire d'utiliser une **combinaison d'outils** et ceux-ci peuvent avoir besoin d'être adaptés en fonction des traditions et des pratiques locales. Le choix des outils à utiliser dépend aussi des ressources (ex : financières et humaines), du temps et des compétences disponibles.

- **L'information** : Il est nécessaire de recourir à des outils y compris pour la fourniture passive d'information afin d'accéder aux demandes d'informations des citoyens (ex : catalogues et index). Quand les administrations déploient des efforts pour diffuser l'information (fourniture active), celles-ci peuvent utiliser un éventail de produits (ex : rapports annuels, brochures et prospectus) et de mécanismes de fourniture directs (ex : centres d'information, numéros verts) ou indirects (ex : couverture médiatique, publicité, utilisation d'organisations de la société civile comme intermédiaires).
- **La consultation** : Les pouvoirs publics ont recours à plusieurs méthodes pour solliciter les commentaires d'un large éventail de citoyens sur des questions de politique publique (ex : sondages d'opinion et enquêtes) ou sur des projets de politiques publiques et de lois (ex : délais pour les commentaires et pour les notifications). Ceux-ci peuvent aussi avoir recours à des outils de consultation permettant une plus grande interaction (ex : auditions publiques, groupes cibles, panels de citoyens et ateliers) avec des groupes de citoyens plus restreints.
- **La participation active** : Afin d'impliquer les citoyens dans le débat sur les politiques publiques, les pouvoirs publics doivent avoir recours à des outils spécifiques pour faciliter l'apprentissage, le débat lui-même et les propositions de projets concrets (ex : forums citoyens, conférences de consensus et jurys de citoyens).

## Exploiter le potentiel des technologies de l'information et de la communication (TIC)

Tous les pays de l'OCDE considèrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) comme un **instrument puissant** dans l'optique d'un renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Ils déploient des efforts importants pour « mettre en ligne » les administrations et les citoyens. Alors que de nombreux pays considèrent que les NTIC recèlent un potentiel important pour engager les citoyens dans le processus décisionnel, celles-ci demeurent toutefois aujourd'hui complémentaires des démarches plus traditionnelles. La plupart des pays Membres cherchent à combler « le fossé numérique » et reconnaissent la nécessité de s'assurer que l'ensemble des citoyens continue – en ligne ou non – de jouir d'une égalité de droits en matière de participation à la vie de la collectivité.

- **L'information** : Tous les pays de l'OCDE diffusent en ligne une quantité de plus en plus importante d'informations émanant de l'administration publique (ex : via les sites Internet de l'administration et les portails). Toutefois, il existe entre les pays de grandes disparités quant à la quantité, la qualité et la diversité des informations disponibles.
- **La consultation** : L'utilisation des TIC dans les mécanismes de recueil des réactions du public et de consultation n'en est encore qu'à ses débuts dans tous les pays de l'OCDE (ex : adresses de courriel sur les sites Internet de l'administration, listes d'adresses de courriel, forums de discussion en ligne).
- **La participation active** : Seul un nombre très restreint de pays a commencé à expérimenter l'utilisation d'instruments en ligne pour impliquer les citoyens de manière active dans la prise de décision sur les politiques publiques (ex : groupes de discussions en ligne et jeux interactifs).
- Il est nécessaire d'**intégrer** les technologies de l'information et de la communication à des instruments et des approches éprouvés, « hors-ligne » afin d'en tirer le meilleur parti.

## Évaluer les performances

Tous les pays de l'OCDE reconnaissent la **nécessité de développer des outils** et d'améliorer leur capacité d'évaluation. L'enquête montre qu'il existe un déséquilibre frappant entre le temps, l'argent et l'énergie que les pays de l'OCDE investissent dans le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens et l'effort qu'ils accordent pour évaluer l'efficacité des mesures prises et de leur impact sur la prise de décision.

Aucun pays de l'OCDE ne réalise d'évaluation systématique de l'effort qu'il déploie pour améliorer l'accès à l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans la prise de décision.

## Principes directeurs pour l'engagement des citoyens dans le processus de prise de décision

Les principes directeurs suivants, qui permettraient de parvenir à une meilleure réussite pour l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans la prise de décision, ont été révélés par les réponses à un questionnaire d'enquête.

### 1. Engagement

Il est nécessaire qu'il existe à tous les niveaux une ligne directrice et une détermination sans faille en faveur de l'information, la consultation et la participation active du public dans la prise de décision, de la part des décideurs politiques, des hauts responsables et des agents de la fonction publique.

### 2. Droits

Les droits des citoyens d'accéder à l'information, de communiquer leurs réactions, d'être consultés et de participer activement à la prise de décision sur les politiques publiques doivent être solidement ancrés dans la législation et les politiques. L'obligation de réponse de l'administration aux citoyens qui exercent leurs droits doit aussi être clairement définie. Les autorités indépendantes chargées d'une mission de contrôle, ou leur équivalent, jouent un rôle essentiel dans la garantie de ces droits.

### 3. Clarté

Il convient également de définir d'emblée clairement les objectifs à atteindre ainsi que les limites à respecter en matière d'information, de consultation et de participation active du public lors de la prise de décision sur les politiques publiques. Les rôles et les responsabilités respectifs des citoyens (lorsqu'ils fournissent un retour d'informations) et de l'administration (en matière de prise de décisions relevant de sa responsabilité) doivent être clairement établis.

### 4. Calendrier

La consultation et la participation active du public doivent avoir lieu, autant que possible, en amont de la conception des politiques publiques, afin de permettre l'émergence d'un éventail de solutions envisageables qui soit plus vaste et afin d'améliorer les chances de succès pour la mise en œuvre des mesures. Il faut se donner suffisamment de temps pour que la consultation et la participation soient effectives. Il est nécessaire d'assurer une information du public à tous les stades du cycle des politiques publiques.

### 5. Objectivité

L'information fournie par l'administration lors de la conception des politiques doit être objective, complète et accessible. Dans le cadre de l'exercice de leurs droits d'accès à l'information et de participation à la prise de décision, les citoyens doivent bénéficier d'une égalité de traitement.

### 6. Ressources

Pour que l'information, la consultation et la participation active du public dans le processus de décision soient efficaces, il est nécessaire de mettre en place des ressources financières, humaines et techniques appropriées. Les agents de l'administration publique doivent avoir accès aux compétences appropriées, aux orientations prises et à des formations. Ils doivent pouvoir bénéficier d'un environnement et d'une organisation soutenant leurs efforts.

### 7. Coordination

Les initiatives de l'administration visant à informer, recueillir des réactions et consulter les citoyens doivent être coordonnées au sein de l'administration pour améliorer la gestion des connaissances, assurer la cohérence des politiques et d'éviter les doubles-emplois ainsi que le risque de "lassitude" vis-à-vis des procédures de consultation. Les efforts de coordination doivent veiller à ne pas réduire la capacité d'innovation et de souplesse des différentes composantes des pouvoirs publics.

### 8. Obligation de rendre compte

L'administration est tenue de rendre compte aux citoyens de l'utilisation qu'elle fait des informations communiquées lorsqu'elle sollicite des réactions, l'opinion et la participation active du public. Les mesures, visant à garantir la publicité et la transparence de la prise de décision ainsi que l'acceptation d'une vérification et d'un contrôle externe, sont essentielles afin de responsabiliser de façon générale l'administration.

### 9. Évaluation

Les administrations doivent disposer d'instruments, d'informations et de moyens pour évaluer leurs performances en matière d'information, de consultation et de participation active du citoyen afin de s'adapter aux nouvelles exigences et aux évolutions du contexte dans lequel les politiques sont élaborées.

### 10. Citoyenneté active

Les administrations tirent profit de citoyens actifs et du dynamisme de la société civile. Elles peuvent prendre des mesures concrètes pour faciliter l'accès à l'information et la participation du public, le sensibiliser davantage, renforcer le sens civique et les compétences des citoyens, et apporter leur soutien à la création de capacités favorisant l'action des organisations de la société civile.

### **A propos de cette note de synthèse**

Cette note de synthèse a pour objectif d'aider les responsables politiques à établir des cadres effectifs pour l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques. Celle-ci se fonde en particulier sur l'expérience et les éclairages d'experts nationaux et de hauts responsables des centres de gouvernement dans les pays de l'OCDE, dont les délibérations ont fourni au Secrétariat une approche comparative globale et des exemples concrets de pratiques exemplaires. La note de synthèse s'appuie sur les principaux résultats de deux enquêtes menées par l'OCDE en 1999-2000 sur le « renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » et « l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens ». Ces enquêtes se fondent sur une auto-évaluation des pays de l'OCDE. Les administrations centrales ont fourni des informations sur les dispositions et sur les pratiques actuelles en matière d'information, d'opportunités pour la consultation et de participation active des citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques.

### **Promouvoir la bonne gouvernance**

L'OCDE soutient ses pays membres dans la mise en place et le renforcement de structures administratives effectives, efficaces, transparentes et responsables vis-à-vis des citoyens. L'accès à l'information, la consultation et la participation active du public dans la prise de décision contribue à la bonne gouvernance en favorisant une plus grande transparence dans la prise de décision ; une responsabilisation accrue de par le contrôle du citoyen ou d'organes de surveillance ; une plus forte légitimité du processus de décision ; une meilleure qualité des décisions politiques s'appuyant sur un éventail d'informations plus variées ; enfin, une mise en œuvre et une exécution des politiques publiques facilitées grâce à la sensibilisation et à la participation du public à l'élaboration des politiques.

### **Plus d'informations**

La publication de l'OCDE « Impliquer les citoyens: l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », qui est à l'origine de cette note de synthèse, est une source unique d'informations comparatives sur les mesures pour renforcer l'accès à l'information, la consultation et la participation active des citoyens à la prise de décision sur les politiques publiques. Il ne s'agit pas d'une tentative d'évaluation ou de classement des pays en fonction de leurs progrès dans le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Cette publication offre, au contraire, un cadre général pour examiner les expériences d'un large éventail de pays, pour identifier des exemples de pratiques exemplaires et pour mettre en lumière des approches innovantes. Ainsi, le rapport prend en compte la grande diversité dans les pays membres de l'OCDE des contextes et des objectifs en matière de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens.

Le rapport est accompagné d'un « manuel sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » à l'attention des responsables politiques des pays membres de l'OCDE et des pays non-membres. Le manuel représente un guide pratique dans l'établissement de cadres solides pour informer, consulter et impliquer les citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques.

Le rapport et le manuel qui l'accompagne seront publiés début octobre 2001 et peuvent être commandés à partir de la librairie en ligne de l'OCDE (<http://www.oecd.org/bookshop/>). Cette note de synthèse ainsi que le manuel seront disponible gratuitement sur le site web du PUMA : <http://www.oecd.org/puma/citizens/>. Pour plus d'informations, veuillez contacter [joanne.caddy@oecd.org](mailto:joanne.caddy@oecd.org).

### **Les prochaines étapes**

Le rapport de l'OCDE et la note de synthèse pourront faire l'objet d'une discussion et d'un débat publics avec des représentants d'organisations de la société civile (CSO) au travers d'ateliers nationaux organisés par les pouvoirs publics, d'une table ronde au niveau international et d'un forum de discussion en ligne sur le site web du PUMA.

Le programme de travail futur du PUMA sur l'administration en ligne mettra aussi l'accent sur deux aspects clés des relations entre les administrations et les citoyens, soit : a) l'utilisation des nouvelles technologies pour la consultation des citoyens et de la société civile dans la prise de décision et b) la fourniture de services en ligne.

