

# Analyse du gouvernement ouvert au Canada

Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de gouvernement ouvert



Le présent document, ainsi que les données et la carte qu'il contient, ne préjugent en rien du statut ou de la souveraineté d'un territoire, de la délimitation des frontières et des limites internationales, ni du nom d'un territoire, d'une ville ou d'une région.

Les données statistiques relatives à Israël sont fournies par les autorités israéliennes compétentes et sous leur responsabilité. L'utilisation de ces données par l'OCDE ne préjuge pas du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes en Cisjordanie au regard du droit international.

Publié à l'original par l'OCDE en anglais sous le titre : *Open Government Scan of Canada: Designing and Implementing an Open Government Strategy* © OECD 2023, <https://doi.org/10.1787/1290a7ef-en>.

Cette traduction n'a pas été créée par l'OCDE et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de l'OCDE. La qualité de la traduction et sa cohérence avec le texte de l'œuvre en langue originale relèvent de la seule responsabilité de l'auteur ou des auteurs de la traduction. En cas de divergence entre l'œuvre originale et la traduction, seul le texte de l'œuvre originale sera considéré comme valable.

Crédits photos : Couverture © Sergii Figurnyi/Shutterstock.com.

© Treasury Board of Canada Secretariat, 2023, pour cette traduction.

# Avant-propos

Les politiques et les pratiques qui favorisent l'ouverture du gouvernement et la participation des citoyens sont largement reconnues comme des facteurs importants d'une démocratie solide. Les résultats de la première enquête de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) sur la confiance (2022) montrent que les gouvernements des pays de l'OCDE sont considérés par beaucoup comme insensibles aux commentaires du public et comme n'offrant pas assez de possibilités de participation à l'élaboration des politiques. Conformément aux conclusions, les citoyens souhaitent avoir un gouvernement qui donne accès à l'information gouvernementale, qui offre des possibilités de participation au processus décisionnel et qui est à l'écoute des commentaires et des demandes du public.

Le Canada est largement reconnu comme un chef de file mondial dans le domaine du gouvernement ouvert, notamment grâce à sa coprésidence du Comité directeur du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) en 2018-2019 et à la poursuite de sa participation à ce comité à titre de membre jusqu'en 2023, ainsi qu'à son programme hautement développé d'information et de données ouvertes, qui comprend des pratiques telles que le célèbre Portail du gouvernement ouvert. Pour continuer de réaliser des progrès vers la mise en place d'un programme intégré de gouvernement ouvert et, plus précisément, pour recevoir des conseils adaptés au sujet de la conception de la toute première stratégie holistique de gouvernement ouvert du pays, le gouvernement du Canada a demandé à l'OCDE de l'aider à cerner les points forts et les possibilités d'amélioration de son programme actuel de gouvernement ouvert.

L'analyse du gouvernement ouvert au Canada réalisée par l'OCDE fait le point sur les efforts de réforme passés, examine la situation actuelle et montre la voie à suivre pour que le Canada puisse concevoir, mettre en œuvre, surveiller et évaluer avec succès cette stratégie de gouvernement ouvert. L'analyse établit une évaluation fondée sur des données probantes des cadres en place au pays pour les réformes de gouvernement ouvert, de leur gouvernance et de leur mise en œuvre par rapport à certaines des dispositions de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2017). L'analyse s'est appuyée sur plus de 20 entrevues menées auprès d'intervenants gouvernementaux et non publics, sur des données recueillies à l'aide de questionnaires auxquels le gouvernement fédéral a répondu, ainsi que sur des recherches documentaires approfondies réalisées par le Secrétariat de l'OCDE.

L'analyse révèle que l'adoption d'une stratégie fédérale holistique de gouvernement ouvert peut bel et bien aider le Canada à établir une vision, des objectifs et un discours pour son programme de gouvernement ouvert à moyen et à long terme. En plus d'ouvrir la voie à la promotion de mécanismes et d'outils de gouvernance d'une plus grande portée, comme les premiers modèles de maturité du pays dans le domaine du gouvernement ouvert, la stratégie représente une occasion d'élargir la compréhension qu'a le Canada du concept de gouvernement ouvert. Cela signifie qu'il faut s'intéresser davantage à la participation des citoyens et des intervenants, tout en établissant des liens plus directs entre les réformes de gouvernement ouvert, l'amélioration de la confiance accordée par les citoyens aux institutions publiques et le renforcement de la démocratie. L'analyse de l'OCDE portant sur le gouvernement ouvert au Canada recommande des mesures concrètes que le Canada devrait envisager de prendre à court, à moyen et à long termes pour renforcer l'environnement favorable au gouvernement ouvert ainsi que pour concevoir une stratégie de gouvernement ouvert réussie. En définitive, les recommandations ont pour but d'aider le Canada à créer un écosystème de gouvernement ouvert pleinement intégré.

Ce document a été approuvé par le Comité de la gouvernance publique par procédure écrite le 27 mai 2022 et préparé pour publication par le Secrétariat de l'OCDE.

# Remerciements

Le Secrétariat de l'OCDE souhaite exprimer sa gratitude et remercier toutes les institutions et personnes qui ont contribué à la présente analyse du gouvernement ouvert. Cette analyse a été réalisée dans un contexte virtuel, en raison des restrictions liées à la COVID-19. L'équipe de l'OCDE tient à remercier tous les intervenants pour la souplesse dont ils ont fait preuve en se rendant disponibles pour des entrevues en ligne et des discussions de fond sur les résultats de ce travail.

Plus particulièrement, l'OCDE souhaite remercier l'équipe de la Division du gouvernement ouvert du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada pour son dévouement et son engagement tout au long du processus, y compris pour la mobilisation des intervenants visés. Le leadership de Mélanie Robert, ancienne directrice générale, Gouvernement ouvert, a été essentiel à la réalisation du présent examen. L'OCDE remercie tout particulièrement Jean Cardinal (directeur, Gouvernement ouvert), Benoît Frenette (ancien directeur par intérim, Gouvernement ouvert), Sarah MacLeod (chef d'équipe, Gouvernement ouvert), Peter A. Ferguson (conseiller principal en politiques, Gouvernement ouvert), Sarah Bérubé (analyste principale des politiques, Gouvernement ouvert) et Lucas Beal (analyste principal des politiques, Gouvernement ouvert) pour leur détermination et leur soutien continu.

L'OCDE souhaite également remercier toutes les institutions des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada ainsi que l'ensemble des intervenants non gouvernementaux (milieu universitaire, organisations de la société civile et représentants du secteur privé) qui ont apporté leurs contributions et leur soutien tout au long du projet. Dans l'ensemble, l'OCDE a organisé plus de 30 heures d'entrevues approfondies, qui ont joué un rôle déterminant en permettant à l'OCDE de mieux comprendre le contexte canadien.

Le présent examen a été préparé par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE, sous le leadership d'Elsa Pilichowski, directrice. Le rapport a été rédigé sous la direction stratégique d'Alessandro Bellantoni, chef de l'Unité du gouvernement ouvert, de l'espace civique et des communications publiques de la Direction de la gouvernance publique. Le processus a été dirigé par David Goessmann, avec le soutien de Mauricio Mejia. David Goessmann a également coordonné la rédaction de l'analyse, avec l'appui de Mauricio Mejia et de Benedict Stefani.

Joshua Yeremiyew a fourni un soutien administratif tout au long de l'examen, et Benedict Stefani a préparé le document pour publication. En outre, les membres de l'équipe responsable de l'examen tiennent à remercier leurs collègues de l'OCDE qui leur ont fait part de leurs commentaires, dont Sara Fyson, Emma Cantera et Andrea Uhrhammer.



# Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
Sommaire	8
<b>1 Mise en contexte</b>	<b>10</b>
Introduction	11
Gouvernement ouvert : une culture de gouvernance	14
Place de cette analyse dans l'ensemble des travaux de l'OCDE sur la mesure de l'incidence des réformes de gouvernement ouvert	16
Définition d'une stratégie de gouvernement ouvert	19
Formulation d'une stratégie de gouvernement ouvert	23
Situation actuelle du gouvernement ouvert au Canada	27
Références	30
Remarques	32
<b>2 Comment assurer le succès de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert au Canada?</b>	<b>33</b>
La stratégie derrière la stratégie : création du contexte pour une stratégie de gouvernement ouvert au Canada	34
Assurance de l'existence des cadres juridiques, réglementaires et politiques nécessaires à une stratégie de gouvernement ouvert au Canada	38
Création des arrangements institutionnels et coordination de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert	42
Surveillance et évaluation de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada	54
Communication de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada	57
Assurance de la réalisation et de la mise en pratique de la stratégie de gouvernement ouvert	57
Vers une approche d'État ouvert	65
Références	68
Remarques	70
<b>3 Conclusion : Vers un écosystème intégré de gouvernement ouvert au Canada</b>	<b>71</b>
Recommandations stratégiques	73
Références	76

## Annexe A. Facteurs pratiques à considérer pendant la conception d'une stratégie de gouvernement ouvert

77

### Références

87

## GRAPHIQUES

Graphique 1.1. Les dimensions opérationnelles de la définition du gouvernement ouvert telle qu'établie par l'OCDE : l'ouverture du point de vue gouvernemental	15
Graphique 1.2. Les dimensions opérationnelles de la définition du gouvernement ouvert telle qu'établie par l'OCDE : l'ouverture du point de vue des citoyens	15
Graphique 1.3. Le cadre de l'OCDE pour l'évaluation de l'ouverture des gouvernements	17
Graphique 1.4. Le spectre de l'ouverture de l'OCDE	19
Graphique 1.5. Éléments clés d'une stratégie de gouvernement ouvert	23
Graphique 1.6. Éléments clés d'une évaluation relative à l'ouverture du gouvernement	24
Graphique 2.1. Termes clés figurant dans la définition du gouvernement ouvert des pays membres de l'OCDE	36
Graphique 2.2. Principaux documents de politique sur le gouvernement ouvert des pays membres de l'OCDE	40
Graphique 2.3. La SGO ancrée dans le cadre politique actuel du Canada	42
Graphique 2.4. Le rôle du SCT en tant qu'organisme central et ministère	45
Graphique 2.5. Le nouveau rôle proposé du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT	49
Graphique 2.6. Présence de lignes directrices sur le gouvernement ouvert à l'intention des fonctionnaires à l'échelle centrale/fédérale	59
Graphique 2.7. Formations offertes aux fonctionnaires du gouvernement central/fédéral des pays membres de l'OCDE	61
Graphique 3.1. La SGO pourrait être une première étape vers un écosystème pleinement intégré de gouvernement ouvert au Canada	72
Graphique A.1. Exemple d'approche fondée sur des principes dans le contexte d'une SGO	78
Graphique A.2. Exemple d'approche sectorielle	79
Graphique A.3. Adopter une approche fondée sur des outils dans le contexte de la SGO	80
Graphique A.4. Exemple d'approche basée sur le public cible	81
Graphique A.5. Exemple d'approche d'État ouvert dans le contexte d'une SGO	82
Graphique A.6. Intégrer toutes les initiatives à la stratégie de gouvernement ouvert	84
Graphique A.7. Définir un plan de travail ou d'action pangouvernemental sur le gouvernement ouvert	85
Graphique A.8. Établir des plans de travail indépendants sur le gouvernement ouvert pour chaque institution	86
Graphique A.9. Définir les initiatives à des rythmes différents	87

## TABLEAUX

Tableau 1.1. La différence entre une « stratégie » et un « plan d'action »	19
Tableau 1.2. Structure et description des outils de politique du Conseil du Trésor	22
Tableau 2.1. Principales responsabilités institutionnelles pour un gouvernement ouvert au Canada	43
Tableau 2.2. Aperçu des mécanismes de coordination les plus importants pour les politiques de gouvernement ouvert au Canada	50
Tableau A.1. Exemples d'outils de gouvernement ouvert	80

## ENCADRÉS

Encadré 1.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	12
Encadré 1.2. Les avantages potentiels d'une stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert	20
Encadré 1.3. Exercice d'élaboration d'une vision pour guider la conception de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada	25

Encadré 2.1. Première disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	34
Encadré 2.2. « Communicating Open Government: a How-to Guide », un document élaboré conjointement par l'OCDE et le PGO	38
Encadré 2.3. Deuxième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	39
Encadré 2.4. Quatrième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	42
Encadré 2.5. Centre de la participation citoyenne de la France	47
Encadré 2.6. L'emplacement institutionnel et le niveau hiérarchique des bureaux pour un gouvernement ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE	49
Encadré 2.7. Responsabilités des coordonnateurs ministériels du gouvernement du Canada	52
Encadré 2.8. Le Forum sur le gouvernement ouvert de l'Espagne ( <i>Foro de Gobierno Abierto</i> )	53
Encadré 2.9. Cinquième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	54
Encadré 2.10. Indicateurs de base du Mexique sur le gouvernement ouvert	56
Encadré 2.11. Sixième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	57
Encadré 2.12. Troisième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	58
Encadré 2.13. Exemples de boîtes à outils existantes dans le domaine du gouvernement ouvert	59
Encadré 2.14. Formations sur le gouvernement ouvert au Brésil	62
Encadré 2.15. Exemples de communautés de pratique sur les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert	62
Encadré 2.16. Exemples d'engagements liés au gouvernement ouvert dans les lettres de mandat des ministres au Canada	64
Encadré 2.17. Dixième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert	65
Encadré 2.18. Le cadre administratif du Canada en tant que fédération doit être pris en compte au moment de la conception de politiques et de pratiques de gouvernement ouvert.	66
 Encadré A.1. Caractéristiques des initiatives/mesures de gouvernement ouvert réussies	 83

# Sommaire

Le gouvernement ouvert est basé sur l'idée selon laquelle le public doit être en mesure de voir, de comprendre, de surveiller et d'évaluer les décisions et les mesures publiques, en plus d'y contribuer. Défini par l'OCDE comme « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des intervenants, au service de la démocratie et de la croissance inclusive », le gouvernement ouvert constitue un changement de paradigme pour les gouvernements, les administrations publiques, les fonctionnaires, les citoyens et les intervenants du domaine des politiques publiques en général. La mise en œuvre de réformes de gouvernement ouvert peut aider les pays à relever des défis politiques complexes ainsi qu'à améliorer l'efficacité, l'efficience et la conformité des politiques. Au fil du temps, cela peut renforcer la démocratie, en améliorant l'élaboration des politiques ainsi que la conception et la mise en œuvre des services pour que le tout soit inclusif et adapté, ce qui peut avoir pour effet de renforcer la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques et des gouvernements.

Le Canada met en œuvre depuis longtemps des réformes visant à renforcer la relation entre le gouvernement et les citoyens. À l'heure actuelle, le pays est largement perçu comme un chef de file dans la communauté mondiale du gouvernement ouvert, et il se distingue par son programme hautement développé d'information et de données ouvertes. Par conséquent, le Canada fait assez bonne figure en ce qui a trait à différents indicateurs mesurant l'ouverture du gouvernement. Par exemple, le baromètre des données ouvertes a classé le Canada au premier rang mondial, et l'indice des données ouvertes, utiles et réutilisables (l'indice OUR) de l'OCDE l'a classé au cinquième rang. En outre, les administrations canadiennes qui se sont succédées ont démontré un soutien important envers le gouvernement ouvert. Grâce à l'approche pratique très efficace en matière de gouvernement ouvert du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), la principale institution de coordination du programme de gouvernement ouvert du Canada, des initiatives de gouvernement ouvert (bien qu'elles ne soient pas toujours qualifiées ainsi) sont menées par tous les ministères et organismes fédéraux et à tous les échelons du gouvernement.

En s'appuyant sur ses réalisations, le Canada s'efforce maintenant d'accroître l'incidence du programme de gouvernement ouvert sur la confiance accordée par les citoyens aux institutions publiques et, en définitive, de renforcer la démocratie. Le Canada cherche notamment à élargir et à approfondir la compréhension du gouvernement ouvert au sein du gouvernement fédéral, en mettant l'accent sur des dimensions importantes telles que la participation des citoyens et des intervenants ainsi que la protection et la promotion de l'espace civique, au lieu de continuer de se concentrer sur l'information et les données ouvertes. En outre, comme de nombreux autres pays membres de l'OCDE, le Canada s'efforce de déterminer, de quantifier et de communiquer le lien de cause à effet entre la mise en œuvre des initiatives de gouvernement ouvert et l'incidence de celles-ci sur le fonctionnement du secteur public. Enfin, le pays cherche à compléter et à renforcer son « approche de démarrage » très efficace dans le contexte du gouvernement ouvert à l'aide d'une approche stratégique plus « classique », dans le but de consolider les efforts du Canada en matière de gouvernement ouvert.

Pour favoriser l'adoption d'une approche plus holistique dans le contexte du gouvernement ouvert, comme dans d'autres pays membres de l'OCDE tels que la Colombie, la Finlande ou l'Italie, le Canada a décidé d'élaborer son premier cadre stratégique global pour le gouvernement ouvert à l'échelon fédéral. La



conception d'une stratégie de gouvernement ouvert est une activité ambitieuse qui doit être adaptée au contexte propre à chaque pays et qui peut nécessiter des réformes de grande envergure. L'évaluation présentée dans cette analyse part du principe que le Canada prévoit d'élaborer une stratégie de gouvernement ouvert axée sur la création des dispositions et des mécanismes de gouvernance nécessaires pour harmoniser toutes les stratégies et les initiatives liées à la promotion de l'ouverture et les rassembler en un discours cohérent. Les recommandations stratégiques présentées dans cette analyse s'appuient sur les réalisations du Canada et visent à aider le gouvernement à mettre en place un vaste écosystème qui permet d'assurer la durabilité et la continuité des efforts de réforme à moyen et à long termes.

## Quelques recommandations stratégiques

- Baser la stratégie de gouvernement ouvert sur une vaste compréhension du concept de gouvernement ouvert, en intégrant des éléments liés à la promotion de la transparence, de la reddition de comptes, de la participation des citoyens et des intervenants, ainsi que de la protection de l'espace civique.
- Associer la conception de la stratégie à un examen de la Directive sur le gouvernement ouvert du Canada.
- S'assurer que la stratégie complète et renforce les cadres stratégiques existants, y compris le Plan d'action national conçu dans le cadre de la participation du pays au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) et à la Politique sur les services et le numérique.
- Habilitier le Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT, y compris en examinant le positionnement du portefeuille du gouvernement ouvert en vue de l'améliorer.
- Confier la direction du portefeuille de la participation des citoyens et des intervenants au SCT, dans le cadre de son rôle de coordonnateur de la nouvelle stratégie de gouvernement ouvert du Canada.
- Assurer l'adoption de la stratégie de gouvernement ouvert au sein du gouvernement, y compris en mettant à jour le mandat des coordonnateurs ministériels du gouvernement ouvert.
- Créer un réseau d'intervenants de la société civile qui ont un éventail plus large d'intérêts et d'expertise, conformément à la portée plus vaste de la stratégie de gouvernement ouvert et dans le but de la soutenir et de jouer un rôle clé dans sa mise en œuvre.
- Associer l'élaboration de la stratégie à la conception d'un modèle de maturité du gouvernement ouvert basé sur une théorie du changement, des indicateurs et des points de repère clairement établis.
- Créer un système intégré pour surveiller la stratégie et sa mise en œuvre, et rendre les résultats disponibles sur le Portail du gouvernement ouvert afin de permettre aux intervenants publics et non publics de suivre les progrès de façon constante.
- Acquérir les compétences nécessaires à la réalisation de la stratégie de gouvernement ouvert, y compris en concevant une boîte à outils (en ligne) en la matière et en créant un cours en ligne sur la stratégie de gouvernement ouvert.
- Établir des liens entre la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert et les lettres de mandat des ministres.
- Utiliser la stratégie pour soutenir les programmes existants de gouvernement ouvert à l'échelle infranationale, y compris en envisageant d'ajouter dans la stratégie une section consacrée au gouvernement ouvert à l'échelle infranationale.

La liste complète des recommandations est présentée au chapitre 3.

# 1 Mise en contexte

---

Ce chapitre commence par la présentation de l'approche de l'OCDE à l'égard du gouvernement ouvert et l'explication du processus utilisé pour la collecte des données et la formulation de recommandations stratégiques issues de l'examen. Il examine ensuite ce que représente une stratégie de gouvernement ouvert dans le contexte canadien, y compris ses éléments clés. La dernière partie de ce chapitre situe le programme de gouvernement ouvert du Canada dans un contexte plus large, en analysant les principales réalisations et en cernant les domaines qui présentent des possibilités pour l'avenir.

---

## Introduction

Le gouvernement ouvert constitue un changement de paradigme dans la manière dont les institutions publiques et les fonctionnaires interagissent avec les citoyens et les intervenants en général. Dans ce nouveau paradigme, les citoyens ont accès à toutes sortes de données et de renseignements gouvernementaux pertinents et sont en mesure de participer pleinement à la vie démocratique de leur pays tout au long des cycles électoraux et politiques.

Défini par l'OCDE comme « une culture de gouvernance qui promeut les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des intervenants, au service de la démocratie et de la croissance inclusive » (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>), le gouvernement ouvert vise être un vaste concept qui englobe toutes sortes d'initiatives visant à combler les lacunes existantes entre les citoyens et leurs administrations publiques.

Le Canada a été un pionnier dans plusieurs domaines du gouvernement ouvert, y compris les données gouvernementales ouvertes et l'accès à l'information. Le pays est actuellement reconnu comme l'un des chefs de file de la communauté mondiale du gouvernement ouvert, notamment en raison du fait qu'il a orienté le débat mondial vers des questions de gouvernement ouvert à titre de coprésident du Comité directeur du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) entre 2018 et 2019, et qu'il est l'un des membres les plus dévoués et énergiques du groupe de travail sur le gouvernement ouvert de l'OCDE, y compris à titre de membre du bureau de ce groupe de travail. À l'échelle nationale, le Canada promeut depuis longtemps les réformes de gouvernement ouvert, ce qui remonte au moins à l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information* en 1983. Depuis 2011, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT), du gouvernement fédéral du Canada, dirige un ambitieux programme de gouvernement ouvert, en coordonnant la participation du Canada au PGO, en faisant la promotion des pratiques d'information et de données ouvertes dans l'ensemble du gouvernement fédéral, et en harmonisant les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert en partenariat avec les provinces et les territoires du Canada.

L'analyse de l'OCDE portant sur le gouvernement ouvert au Canada a été réalisée à la demande du SCT du gouvernement fédéral du Canada, qui a également été le principal partenaire du processus d'analyse. Le SCT a demandé l'avis de l'OCDE à la suite d'une évaluation du programme de gouvernement ouvert (ci-après, « l'évaluation »), qui avait été préparée par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT pour le Comité d'évaluation et de mesure du rendement (gouvernement du Canada, 2021<sup>[2]</sup>). L'évaluation a porté sur la pertinence et l'efficacité du programme de gouvernement ouvert de 2016-2017 à 2018-2019. Entre autres conclusions, elle a souligné qu'il faut « développer une vision concrète du gouvernement ouvert » au sein du gouvernement du Canada. Comme principale mesure pour mettre en œuvre les recommandations issues de l'évaluation, le SCT a décidé de concevoir une stratégie fédérale de gouvernement ouvert (SGO), qui sera le principal document d'orientation sur le gouvernement ouvert pour le gouvernement fédéral.

La recherche et les entrevues réalisées dans le cadre de cette analyse sont conformes aux conclusions de l'évaluation et mettent en évidence les possibilités qui pourraient découler d'une stratégie de gouvernement ouvert. **L'objectif principal de la présente analyse est donc d'aider le Canada à concevoir et à mettre en œuvre avec succès sa toute première stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert.** Le présent document contient des recommandations adaptées au contexte canadien et fondées sur les pratiques exemplaires de l'OCDE en la matière. Ce faisant, l'analyse évalue le Canada par rapport aux dimensions clés de la [Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert](#) (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>), soit le premier et le seul instrument juridique reconnu à l'échelle internationale dans le domaine du gouvernement ouvert (Encadré 1.1).

Après la définition du concept de gouvernement ouvert (la présente section), l'analyse souligne les éléments contextuels importants pour l'ambition du Canada de concevoir une stratégie de gouvernement ouvert, en énonçant les réalisations à ce jour ainsi que les domaines qui présentent des possibilités pour

l'avenir (Situation actuelle du gouvernement ouvert au Canada). Selon ce contexte, le chapitre 2 présente ensuite des recommandations que le Canada pourrait prendre en considération au moment de concevoir et de mettre en œuvre sa première stratégie de gouvernement ouvert. La conclusion traite de la façon dont la stratégie de gouvernement ouvert pourrait être une première étape vers la création d'un écosystème de gouvernement ouvert pleinement intégré, alors que la dernière section de cette analyse traite des éléments qui devraient faire partie de toute stratégie en la matière, de la vision aux objectifs et aux initiatives concrètes de gouvernement ouvert.

### **Encadré 1.1. Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert**

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2017<sup>[1]</sup>) est le résultat d'années de recherche approfondie, de collecte de données et d'analyse des politiques dans les pays. Comme elle reconnaît que le gouvernement ouvert est essentiel pour renforcer la confiance des citoyens et obtenir une vaste gamme de résultats stratégiques, la Recommandation fournit des conseils aux pays qui visent à consolider leurs programmes de gouvernement ouvert et contient une liste de critères pour assurer la réussite de la conception et de la mise en œuvre des politiques de gouvernement ouvert. Ces dix dispositions portent non seulement sur l'environnement propice au gouvernement ouvert, comme un cadre juridique adéquat, mais aussi sur des cadres de mise en œuvre, comme les processus de communication publique, ainsi que sur des orientations pour faciliter des développements de pointe, comme le passage à un « État ouvert ».

#### **Les dix dispositions de la Recommandation**

RECOMMANDE aux adhérents d'élaborer, d'adopter et de mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert promouvant les principes de transparence, d'intégrité, de redevabilité et de participation des intervenants à la conception et à la prestation des politiques publiques et des services publics, selon une logique d'ouverture et d'inclusion. À cette fin, les adhérents devraient :

1. prendre des mesures, au sein de toutes les branches de l'État à tous les échelons, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, en collaboration avec les intervenants, ainsi que pour inciter les responsables politiques, les parlementaires, les hauts fonctionnaires et les autres agents publics à s'engager en ce sens, afin d'assurer la bonne mise en œuvre de ces stratégies et initiatives et afin de prévenir ou de surmonter les obstacles liés à la résistance au changement;
2. garantir l'existence et la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire au gouvernement ouvert, y compris en fournissant des documents de référence tels que des lignes directrices ou des manuels, tout en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des règles;
3. assurer la réalisation et la mise en pratique des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, par les moyens suivants : (i) en chargeant les fonctionnaires de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies et initiatives couronnées de succès en matière de gouvernement ouvert, et en leur fournissant les ressources humaines, financières et techniques adéquates, tout en favorisant une culture institutionnelle propice; (ii) en favorisant une maîtrise des compétences de base liées au gouvernement ouvert au sein des administrations publiques à tous les niveaux, ainsi que parmi les intervenants;

4. coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels requis, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – à tous les niveaux de gouvernement afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent à ces objectifs;
5. élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, par les moyens suivants : (i) en désignant les acteurs institutionnels qui seront chargés de recueillir et de diffuser une information et des données actualisées et fiables en format ouvert; (ii) en élaborant des indicateurs comparables visant à mesurer les processus, les résultats, les réalisations et les impacts, en collaboration avec les intervenants; et (iii) en favorisant une culture de suivi, d'évaluation et d'apprentissage parmi les fonctionnaires grâce à un renforcement de leurs capacités à effectuer régulièrement des exercices à ces fins, en collaboration avec les intervenants visés.
6. communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts correspondants afin de veiller à ce qu'elles soient connues, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique, l'objectif étant de favoriser leur mise en pratique et de susciter l'adhésion des intervenants;
7. s'employer activement à mettre à disposition une information et des données du secteur public claires, complètes, récentes, fiables et pertinentes, qui soient : gratuites, disponibles en format machine ouvert et non propriétaire, faciles à trouver, à comprendre, à utiliser et à réutiliser, et diffusées sur des canaux multiples, selon un ordre de priorité déterminé à la suite de consultations des intervenants;
8. offrir à tous les intervenants des possibilités égales et réelles d'être informées et consultées, et de les faire participer activement à toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics. Il faudrait donc leur laisser suffisamment de temps et leur permettre de participer à faible coût, tout en évitant les doublons afin de limiter le risque de lassitude à l'égard des procédures de consultation. Il faudrait, de plus, consentir un effort particulier pour toucher les groupes sociaux les plus concernés, vulnérables, sous-représentés ou marginalisés, en évitant, en parallèle, toute influence indue et toute captation de l'action publique;
9. chercher des moyens novateurs d'associer effectivement les intervenants, afin de bénéficier de leurs idées et de cocréer des solutions, et tirer parti des possibilités offertes par les outils de l'administration numérique, y compris les données publiques ouvertes, en les mettant au service de la réalisation des objectifs des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert;
10. tout en reconnaissant les rôles, prérogatives et, plus généralement, l'indépendance de toutes les parties en cause, et dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants, explorer la possibilité d'un passage du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert.

Source : OCDE, *Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*, 2017<sup>[1]</sup>. Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.

### **Définir le processus de la présente analyse de l'OCDE portant sur le gouvernement ouvert au Canada**

Cette analyse fait partie d'une collaboration plus large entre l'Unité du gouvernement ouvert et de l'espace civique de l'OCDE et le gouvernement fédéral du Canada, qui a débuté en 2020. L'objectif global de cette collaboration est de permettre à l'OCDE d'aider le gouvernement du Canada à concevoir sa toute première stratégie intégrée de gouvernement ouvert.



Les conclusions de la présente analyse sont basées sur les réponses du Canada à l'enquête menée par l'OCDE en 2020 sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2021<sup>[3]</sup>), ainsi qu'à un questionnaire de suivi que le Secrétariat de l'OCDE a envoyé au SCT au début de l'année 2021. Les résultats de ces questionnaires permettent de réaliser des analyses comparatives et de considérer les politiques et les pratiques du Canada selon une perspective comparative à l'échelle internationale.

Les conclusions de cette analyse ont été enrichies à l'aide d'une mission d'enquête virtuelle qui s'est déroulée pendant les mois de juin et de juillet 2021 et au cours de laquelle l'équipe de l'OCDE a interrogé de nombreux intervenants des gouvernements fédéral et provinciaux du Canada, ainsi qu'un certain nombre d'autres intervenants (28 intervenants publics et non publics)<sup>1</sup>.

## Gouvernement ouvert : une culture de gouvernance

L'application des principes de gouvernement ouvert n'est pas qu'une simple question technique reposant sur la présence de lois ou de systèmes appropriés en place. Il s'agit plutôt de transformer l'ensemble de la culture de gouvernance afin que les citoyens aient la possibilité et la capacité de comprendre le fonctionnement des gouvernements, d'examiner les mesures prises par ces derniers et de participer aux décisions qui leur importent le plus. Cela est particulièrement pertinent pour les citoyens dont les intérêts sont généralement sous-représentés dans les institutions et les processus gouvernementaux.

La culture de gouvernance qui prévaut dans un pays touche l'ensemble des institutions et des fonctionnaires et a une grande incidence sur la relation entre les institutions publiques et les citoyens. Une culture de gouvernance de type « gouvernement ouvert » exige des gouvernements qu'ils soient à l'écoute des demandes des citoyens et qu'ils modifient leurs opérations quotidiennes pour faire participer les citoyens et répondre à leurs besoins. En bref, un gouvernement ouvert nécessite une culture de gouvernance qui place les citoyens au cœur de toutes les mesures et les décisions publiques.

Pour qu'une telle transformation puisse avoir lieu, des changements culturels sont requis autant du côté des fonctionnaires que des citoyens. Cela comprend des changements liés aux valeurs, aux aptitudes, aux croyances, aux normes de conduite et aux attentes individuelles et institutionnelles, qui se réalisent sous forme de nouvelles politiques et de nouveaux services ou biens publics, entre autres. Sur le plan institutionnel, il faut un nouvel ensemble de processus pour transformer les méthodes de travail internes, ainsi que de nouvelles normes et valeurs qui font du gouvernement ouvert une responsabilité intrinsèque de l'État. Sur le plan individuel, ce nouveau paradigme nous oblige à adopter de nouvelles façons de considérer la fonction publique et à adapter nos compétences pour mener à bien les mesures publiques, et ce, de manière transparente, responsable et participative. Sur tous les plans, le changement de culture nécessite un état d'esprit adapté qui comprend l'intérêt des contributions des citoyens.

La présente analyse a pour but d'aider le Canada à créer une culture de gouvernance de type « gouvernement ouvert » en concevant et en mettant en œuvre sa toute première stratégie de gouvernement ouvert.

**Graphique 1.1. Les dimensions opérationnelles de la définition du gouvernement ouvert telle qu'établie par l'OCDE : l'ouverture du point de vue gouvernemental**



Source : Élaboration de l'auteur.

**Graphique 1.2. Les dimensions opérationnelles de la définition du gouvernement ouvert telle qu'établie par l'OCDE : l'ouverture du point de vue des citoyens**



Source : Élaboration de l'auteur.

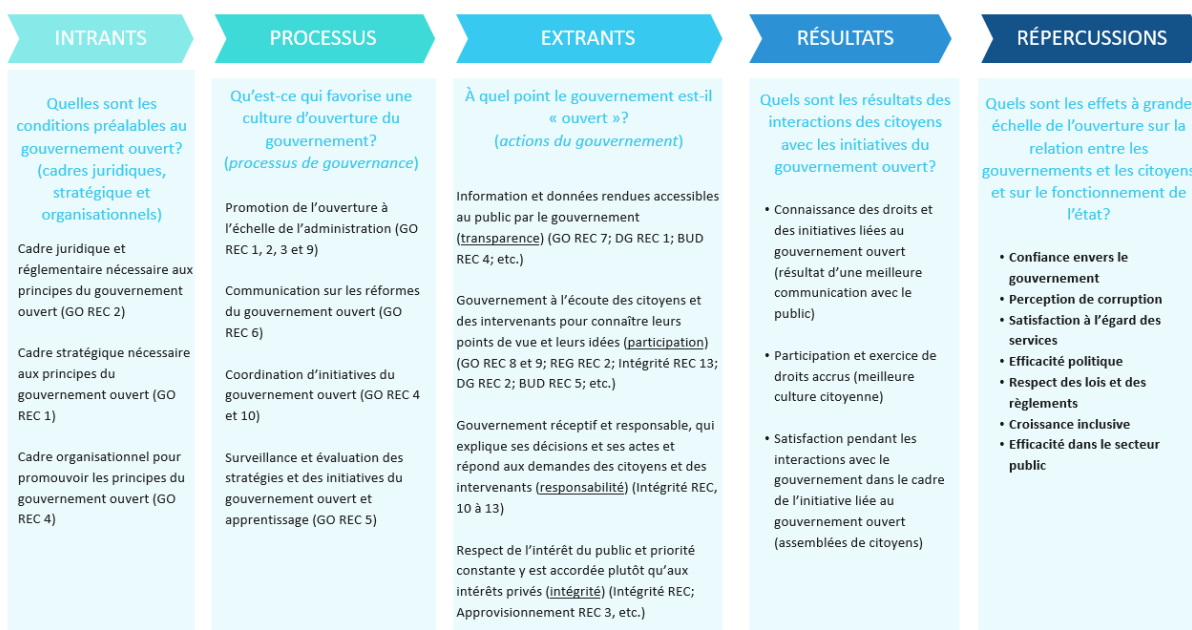
## Place de cette analyse dans l'ensemble des travaux de l'OCDE sur la mesure de l'incidence des réformes de gouvernement ouvert

Bien que les initiatives visant à promouvoir les principes de gouvernement ouvert relatifs à la transparence, à la reddition de comptes, à l'intégrité et à la participation des intervenants soient considérées comme une priorité dans les programmes et les discours politiques des pays depuis au moins les dernières décennies, ce n'est qu'au cours des dernières années que les gouvernements ont amorcé une transition vers une approche plus holistique et intégrée afin de promouvoir l'ouverture (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>). En s'appuyant sur des pratiques réussies ainsi que sur l'expérience acquise, le mouvement mondial du gouvernement ouvert s'est bien développé. Parallèlement à l'amélioration, à la consolidation et à l'institutionnalisation progressives des programmes de gouvernement ouvert des pays, on demande de plus en plus l'établissement d'indicateurs de rendement pour mesurer la contribution de ces programmes à des objectifs politiques généraux tels que la confiance accordée à l'État et, plus globalement, les résultats socioéconomiques (*ibid.*).

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (Encadré 1.1) reconnaît « la nécessité de mettre en place, en matière de gouvernement ouvert, un cadre clair, concret, fondé sur des données probantes, reconnu à l'échelle internationale et permettant des comparaisons, assorti d'indicateurs sur les processus, les résultats, les réalisations et les impacts correspondants et tenant compte de la diversité des situations institutionnelles et juridiques des membres et des non-membres ». Dans la Recommandation sur le gouvernement ouvert, le Conseil de l'OCDE a demandé au Comité de la gouvernance publique « d'élaborer des indicateurs relatifs aux processus et aux impacts permettant de mesurer le degré de mise en œuvre de la présente Recommandation ».

Dans un premier temps, le Secrétariat de l'OCDE a donc élaboré un cadre pour évaluer l'ouverture des gouvernements (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>), proposant ainsi une feuille de route claire pour l'établissement des indicateurs de gouvernement ouvert. En restructurant et en systématisant les dix dispositions de la Recommandation, ainsi que des éléments pertinents d'autres recommandations de l'OCDE, pour établir une théorie du changement, le cadre vise à préciser les relations et les interactions entre tous les éléments qui participent à une culture de gouvernance de type « gouvernement ouvert ». Le cadre de l'OCDE décrit l'application possible des principes de gouvernement ouvert par les administrations publiques afin d'entraîner des effets importants et mesurables pour elles-mêmes ainsi que pour les citoyens et les intervenants. Il vise également à aider les pays à adopter une approche plus intégrée et structurée pour promouvoir l'ouverture, ce qui comprend la coordination de tous les éléments clés d'un gouvernement véritablement ouvert (p. ex., données gouvernementales ouvertes, processus budgétaire ouvert, processus de passation de marchés ouvert, espace civique et participation des citoyens) à l'aide d'une stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert.

### Graphique 1.3. Le cadre de l'OCDE pour l'évaluation de l'ouverture des gouvernements



Source : OCDE, *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform*, document présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert de l'OCDE, 2020<sup>[4]</sup>.

Selon ce cadre (OCDE, 2020<sup>[4]</sup>), l'OCDE est actuellement en train d'élaborer trois ensembles d'indicateurs différents :

1. le **tableau de bord du gouvernement ouvert de l'OCDE**, qui montre les intrants et les processus de réformes de gouvernement ouvert;
2. l'indice du **degré d'ouverture, de participation et de représentativité des gouvernements de l'OCDE**, qui analyse le niveau d'ouverture atteint par les gouvernements;
3. les **indicateurs de résultats**, qui montrent les effets généraux de l'ouverture sur la relation entre les gouvernements et les citoyens ainsi que sur le fonctionnement de l'État.

Fondé sur les résultats de l'enquête menée par l'OCDE en 2020 sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2021<sup>[3]</sup>) (à laquelle le Canada a participé), le **tableau de bord du gouvernement ouvert de l'OCDE** est axé sur les dispositifs et les mécanismes de gouvernance que les pays ont mis en place dans le cadre de leurs programmes de gouvernement ouvert (intrants et processus<sup>2</sup> indiqués dans le cadre; voir le Graphique 1.3). Il comprend de nombreux indicateurs sur des sujets de gouvernance tels que la coordination des réformes de gouvernement ouvert, la surveillance et l'évaluation des réformes de gouvernement ouvert, ainsi que le cadre juridique du gouvernement ouvert. Ces indicateurs donnent un aperçu des mesures prises par les gouvernements pour favoriser l'ouverture. Pour la toute première fois, le tableau de bord donne à la communauté du gouvernement ouvert et de la gouvernance publique la possibilité de faire le suivi des progrès, de comparer les pratiques et d'établir des points de référence pour un large éventail de sujets liés au gouvernement ouvert. C'est par rapport aux normes établies dans les indicateurs figurant dans le tableau de bord que la gouvernance du gouvernement ouvert au Canada sera évaluée tout au long de la présente analyse.

Comme base pour le deuxième indicateur (l'indice du degré d'ouverture, de participation et de représentativité des gouvernements de l'OCDE), le Secrétariat a élaboré le spectre de l'ouverture de

l'OCDE (Graphique 1.4). Le spectre vise à déterminer ce à quoi ressemble concrètement un gouvernement véritablement *ouvert* (par opposition, par exemple, à un gouvernement *fermé*). Selon les recherches de l'OCDE (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>), un gouvernement *ouvert* permet à ses citoyens de voir, de comprendre et de surveiller ses activités et ses décisions, en plus de leur donner la possibilité d'exiger des réponses, de le tenir responsable et d'exercer une influence sur ses activités et ses décisions. Par conséquent, le degré d'ouverture d'un gouvernement peut être mesuré selon les dimensions suivantes (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>) :

- « **Le gouvernement informe** » consiste à permettre aux citoyens d'accéder à de l'information et à des données pertinentes, actualisées et réutilisables sur les politiques, les services et les fonctions du gouvernement (p. ex., le budget et les déclarations de patrimoine). Étant étroitement associée au principe de gouvernement ouvert relatif à la transparence, cette dimension est l'ouverture dans sa forme la plus « statique » : les citoyens sont les destinataires passifs de l'information (relation à sens unique).
- « **Le gouvernement répond** » concerne la capacité et la volonté des gouvernements à répondre aux demandes, aux plaintes et aux commentaires des citoyens, ainsi qu'à permettre un contrôle social. Cette dimension exige une relation bilatérale entre les gouvernements et les citoyens (c'est-à-dire que les citoyens s'adressent au gouvernement en leur présentant une certaine demande, comme une demande d'accès à l'information).
- « **Le gouvernement interagit** » fait référence à la capacité des citoyens à apporter des contributions constructives au processus décisionnel du gouvernement. Par conséquent, cette dimension est fortement liée au principe de gouvernement ouvert relatif à la participation. Cette dimension est la forme la plus « dynamique » de l'ouverture, puisqu'elle pousse les citoyens à participer activement à la prise de décisions publiques.
- « **Le gouvernement représente** » se rattache au fait que les citoyens sont représentés au sein des organes élus et du pouvoir exécutif. Ainsi, cette dimension mesure la diversité de la composition réelle des organes élus et de la fonction publique.

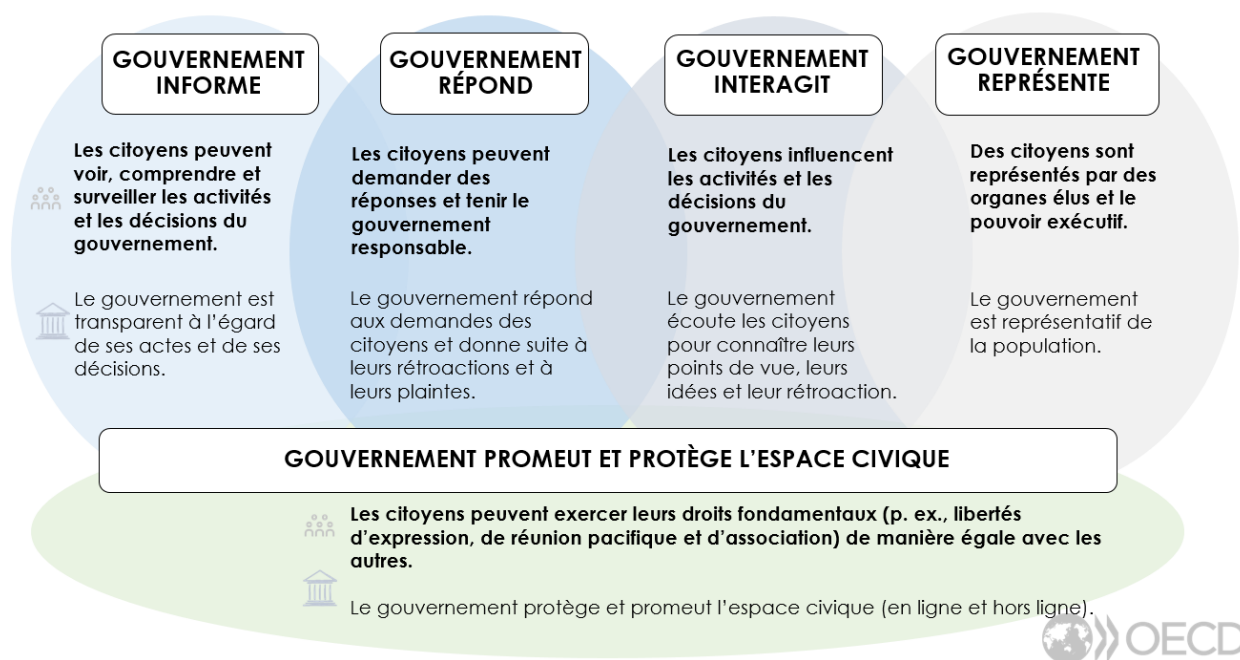
Pour être opérationnelles, les quatre dimensions de l'ouverture (informer, répondre, interagir et représenter) doivent être soutenues par un espace civique protégé. Un espace civique sain est une condition préalable aux initiatives de gouvernement ouvert et facilite ces dernières. La cinquième dimension du spectre de l'ouverture de l'OCDE est donc la suivante :

- « **Le gouvernement promeut et protège l'espace civique** » consiste à permettre aux citoyens d'exercer leurs droits de manière égale par rapport aux autres. Afin de devenir véritablement ouvert, le gouvernement doit protéger les libertés et les droits fondamentaux des citoyens (en ligne et hors ligne), en plus de garantir l'inclusion et l'absence de discrimination.

Le spectre de l'ouverture constitue le fondement de l'approche de l'OCDE pour la mise en œuvre des réformes de gouvernement ouvert. Il fournit donc la base conceptuelle des discussions faisant partie de la présente analyse, y compris celles relatives à la mise à jour de la définition canadienne du gouvernement ouvert, entre autres (voir la section La stratégie de gouvernement ouvert devraient être fondée sur une meilleure compréhension du concept de gouvernement ouvert).



## Graphique 1.4. Le spectre de l'ouverture de l'OCDE



Source : Élaboration de l'auteur.

## Définition d'une stratégie de gouvernement ouvert

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2017<sup>[1]</sup>) définit la stratégie de gouvernement ouvert comme suit :

« document définissant un programme de gouvernement ouvert pour l'administration centrale et/ou pour tous les niveaux de gouvernement infranationaux, ou encore pour toute institution publique ou tout domaine thématique, et énonçant de grandes initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que des objectifs à court, moyen et long terme et des indicateurs ».

Une stratégie de gouvernement ouvert présente une feuille de route à l'échelle du gouvernement pour le programme de gouvernement ouvert d'un pays. Elle fournit un cadre stratégique général qui permet d'aligner toutes les stratégies et les initiatives qui sont liées à la promotion de l'ouverture, conformément au spectre de l'ouverture de l'OCDE (Graphique 1.4), et de les rassembler en un discours cohérent à moyen et à long termes. À ce titre, elle est différente d'un plan d'action (comme le plan d'action du PGO) à bien des égards (Tableau 1.1).

**Tableau 1.1. La différence entre une « stratégie » et un « plan d'action »**

Stratégie (ou « politique »)	Plan d'action (ou « feuille de route de mise en œuvre »)
Transforme les engagements gouvernementaux généraux en objectifs stratégiques et en priorités de mise en œuvre	Rend une stratégie opérationnelle
Fournit un cadre de mise en œuvre stratégique	S'appuie sur le cadre stratégique pour définir les activités concrètes
S'applique à l'ensemble du gouvernement ou à un secteur entier	S'applique à des acteurs institutionnels précis
Définit la vision et les objectifs généraux	Comprend des engagements et des initiatives ciblés visant à contribuer aux objectifs généraux

Définit les principales initiatives et les principaux projets	Transforme les principales initiatives et les principaux projets en étapes concrètes de mise en œuvre
Donne une ligne directrice pour atteindre les objectifs	Comprend les produits livrables à court terme
Affecte les ressources	Détermine comment utiliser les ressources
Prévoit des modalités de gouvernance	Comprend une structure pour la production de rapports d'étape et un échéancier mesurable
Échéancier : à moyen et à long termes (de 4 à 15 ans)	Échéancier : généralement de 1 à 2 ans
Définit les indicateurs de rendement clés stratégiques et les indicateurs généraux	Contribue à la collecte de données pour les indicateurs généraux

Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[5]</sup>.

Reconnaissant les avantages de la mise en place d'un tel cadre stratégique général en matière de gouvernement ouvert (voir l'Encadré 1.2 pour une discussion sur avantages potentiels d'une stratégie de gouvernement ouvert), un nombre croissant de pays membres et partenaires de l'OCDE, dont la Finlande, la Colombie, l'Italie, l'Argentine, la Roumanie, la Tunisie et le Maroc, ont commencé à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies fédérales/centrales de gouvernement ouvert. Le document de l'OCDE intitulé *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholder participation: Towards an Open Government Strategy* (2020<sup>[5]</sup>) contient des renseignements plus détaillés sur les pratiques existantes dans les pays.

## Encadré 1.2. Les avantages potentiels d'une stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert

### Une stratégie de gouvernement ouvert (SGO) assure la cohérence des politiques à l'échelle du gouvernement

Une SGO peut fournir un cadre général pour toutes les initiatives de gouvernement ouvert mises en œuvre dans un pays, en plus de veiller à ce qu'elles suivent des directives méthodologiques similaires et contribuent à une vision commune de l'ouverture. Ainsi, en plus de permettre la mise en œuvre de nouvelles initiatives, une stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert rend les politiques et les initiatives qui sont déjà mises en œuvre par les institutions publiques plus cohérentes et plus solides, en travaillant ensemble dans un même cadre narratif et méthodologique cohérent (et puissant).

### Une SGO favorise l'efficacité et facilite le partage des connaissances au sein d'une institution

Une SGO est un outil qui permet d'économiser des ressources et de réduire les coûts. Les institutions gouvernementales consacrent du temps et des ressources publiques à essayer d'élaborer des solutions qui pourraient déjà être en place ou à s'appuyer sur des leçons tirées par d'autres administrations qui ont déjà réussi à mettre en œuvre certaines réformes. Une SGO aide à intensifier les efforts visant à créer des solutions collaboratives à des problèmes communs. Une SGO concertée peut aider les institutions publiques à élaborer une compréhension commune et des normes partagées relativement au gouvernement ouvert, harmonisant ainsi les pratiques. Par conséquent, une SGO peut permettre au gouvernement d'obtenir des résultats qui ne pourraient pas être atteints si les institutions travaillaient chacune de leur côté, et ce, à moindre coût.

### Une SGO facilite la collaboration et la coordination

Le principal objectif des cadres pangouvernementaux est de permettre à différentes entités gouvernementales d'atteindre des objectifs communs de façon coordonnée. Le gouvernement australien définit l'aspect pangouvernemental comme suit : [traduction] « des organismes de la fonction

publique qui travaillent au-delà des limites de portefeuille pour atteindre un objectif commun et trouver une solution gouvernementale intégrée à des enjeux particuliers [...] ». Une SGO qui comprend des responsabilités clairement liées aux buts et aux objectifs communs peut être un précieux instrument de coordination et de collaboration.

### **Une SGO agit comme un outil d'intégration**

La conception et la mise en œuvre d'une SGO donnent de la visibilité au concept de gouvernement ouvert et facilitent l'intégration des réformes de gouvernement ouvert dans tous les programmes des institutions publiques. Une SGO facilite donc la création d'une culture d'ouverture en diffusant et en mettant en œuvre les valeurs et les principes associés au gouvernement ouvert dans l'ensemble des administrations et dans tous les domaines politiques. En outre, elle fait savoir aux fonctionnaires, aux citoyens et aux intervenants que le gouvernement adopte une nouvelle compréhension de la façon dont l'État est géré. Par conséquent, une SGO crée un discours puissant, convaincant et cohérent qui inspire les décideurs à défendre les réformes de gouvernement ouvert dans leurs propres domaines de travail. Enfin, une SGO peut aider les fonctionnaires et les citoyens à mieux comprendre la valeur ajoutée et les résultats concrets du gouvernement ouvert en l'appliquant au domaine stratégique qui les intéresse et qu'ils connaissent.

### **Une SGO est un formidable outil de gouvernance**

Une SGO permet une gestion efficace du programme de gouvernement ouvert d'un pays. La conception d'une SGO est généralement dirigée par un haut fonctionnaire (p. ex., ministre, secrétaire général, haut fonctionnaire ou délégué interministériel) et s'accompagne d'efforts concrets pour créer des mécanismes institutionnels et de gouvernance (p. ex., comités interministériels, mécanismes de surveillance et d'évaluation, modules de formation, évaluation du rendement des ressources humaines ou allocations budgétaires). L'engagement général d'un politicien peut également être un outil rehaussant l'incidence de la stratégie (en fonction des ressources, du pouvoir de mobilisation et du symbolisme). En outre, l'adoption d'une SGO habilite la personne ou le bureau qui présentera le programme de gouvernement ouvert au grand public, qui contrôlera le suivi et qui agira comme point de contact pour les médias et le grand public.

### **Une SGO fonctionne comme un outil de reddition de comptes au public**

Une SGO oblige le gouvernement à réaliser certaines réformes clés et impose une pression aux institutions pour qu'elles respectent leurs engagements. Parallèlement, une stratégie qui oblige le gouvernement à obtenir des résultats concrets, ambitieux et réalisables peut servir de message à l'intention des citoyens qui souligne le fait qu'il s'agit d'efforts sérieux. La détermination des jalons et des indicateurs permet aux intervenants de surveiller les efforts de mise en œuvre déployés par le gouvernement et d'analyser sa conformité à l'objectif de la stratégie. La stratégie et les engagements constituent donc un outil qui permet aux intervenants de tenir le gouvernement responsable et d'éviter toute « mascarade » relative à l'ouverture du gouvernement. En outre, la société civile peut acheminer ses demandes au moyen de la stratégie.

### **Une SGO peut assurer la viabilité à long terme du programme de gouvernement ouvert**

L'absence d'une stratégie nationale cohérente peut compromettre la viabilité à long terme des réformes de gouvernement ouvert, alors que la mise en place d'une telle stratégie peut offrir une protection contre l'instabilité gouvernementale. Lorsque conçue selon une vision à long terme, une SGO peut donner au gouvernement ouvert une valeur non politique et ancrer la mise en œuvre des principes de

gouvernement ouvert dans des plans d'action internes qui peuvent se poursuivre sans soutien politique global.

Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[5]</sup>.

### **Type d'outil de politique qui peut être associé à une stratégie de gouvernement ouvert dans le contexte canadien**

Chaque pays membre de l'OCDE a sa propre tradition en ce qui a trait à l'élaboration des politiques. Le Tableau 1.2 fournit un aperçu de la hiérarchie des politiques appliquée par le SCT à ses propres outils de politique. Au sein du SCT, le Bureau pour un gouvernement ouvert (BGO) relève du Bureau de la dirigeante principale de l'information (BDPI).

Le mandat du BDPI consiste à fournir une orientation et un leadership stratégiques pour atteindre l'excellence à l'échelle du gouvernement dans les domaines de la gestion de l'information, des technologies de l'information, de la sécurité, de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information. Pour faciliter ce travail, le BDPI offre aussi un soutien et des directives sur le renforcement des capacités, la gestion de projet et la supervision. Pour s'acquitter de ce mandat, le BDPI établit les objectifs et les priorités de transformation numérique de l'entreprise au moyen d'activités de planification stratégique et de gouvernance, y compris par la définition de l'orientation stratégique opérationnelle et politique du gouvernement du Canada en matière de gouvernement ouvert.

La *Politique sur les services et le numérique* (gouvernement du Canada, 2020<sup>[6]</sup>) et la *Directive sur le gouvernement ouvert* (gouvernement du Canada, 2014<sup>[7]</sup>) peuvent être utilisées pour établir les exigences et les responsabilités de la SGO pour le SCT et les ministères à l'échelle du gouvernement. La SGO est plutôt considérée comme une vision directrice qui permet d'établir une orientation opérationnelle stratégique pour le gouvernement du Canada, d'une façon similaire au *Plan stratégique des opérations numériques du gouvernement du Canada* (gouvernement du Canada, s.d.<sup>[8]</sup>) ou au *Rapport au greffier du Conseil privé : Feuille de route de la Stratégie de données pour la fonction publique fédérale* (Bureau du Conseil privé, 2018<sup>[9]</sup>).

**Tableau 1.2. Structure et description des outils de politique du Conseil du Trésor**

Outil	Description	Groupe cible habituel	Application
Cadre de politique	Énoncé officiel qui décrit le contexte et l'orientation générale d'un thème stratégique ou d'un groupe de politiques. Le cadre fournit également la structure d'appui qui permet de comprendre les politiques et autres outils de politique du Conseil du Trésor d'un point de vue stratégique. Il explique <i>pourquoi</i> le Conseil du Trésor établit une politique dans un domaine particulier.	Ministres, administrateurs généraux	Architectural
Politique	Consignes officielles qui imposent des responsabilités précises aux ministères. Les politiques expliquent <i>les réalisations</i> attendues des administrateurs généraux et de leurs fonctionnaires.	Ministres, administrateurs généraux	Obligatoire
Directive	Instructions officielles qui obligent les ministères à instaurer (ou à éviter) une mesure particulière. Les directives expliquent <i>comment</i> les fonctionnaires qui relèvent des administrateurs généraux doivent atteindre l'objectif d'une politique.	Directeurs et spécialistes fonctionnels	Obligatoire
Norme	Un ensemble de mesures, de procédures ou de pratiques opérationnelles ou techniques qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration publique. Les normes fournissent des précisions sur <i>la manière</i> dont les		Obligatoire

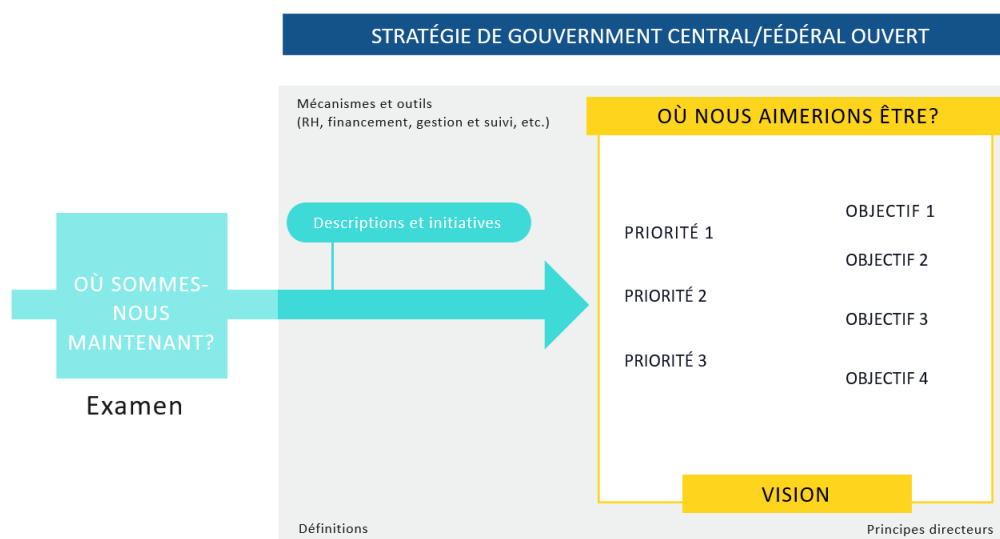
	gestionnaires et les spécialistes fonctionnels sont censés exercer certaines de leurs fonctions.		
Lignes directrices	Document fournissant les avis, les conseils et des explications aux gestionnaires ou aux spécialistes fonctionnels.		Facultatives
Instrument	Exemples d'instruments : pratiques exemplaires reconnues, guides, produits de communication et produits de vérification.		Facultatif

Source : Gouvernement du Canada, *Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor*, 2018<sup>[10]</sup>. Sur Internet : <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13616>.

## Formulation d'une stratégie de gouvernement ouvert

Les stratégies de gouvernement ouvert peuvent prendre différentes formes, car les pays ont des traditions différentes en ce qui concerne la rédaction des politiques et utilisent des terminologies différentes. Cette section présente les éléments qui sont communs à la plupart des documents de politique et à la plupart des stratégies de gouvernement ouvert existantes et qui, dans un cas idéal, feraient également partie de la stratégie du Canada en la matière. Les éléments présentés dans cette section sont basés sur le document de l'OCDE intitulé *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy* (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>).

### Graphique 1.5. Éléments clés d'une stratégie de gouvernement ouvert



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[5]</sup>.

### Évaluer la situation actuelle et envisager l'avenir

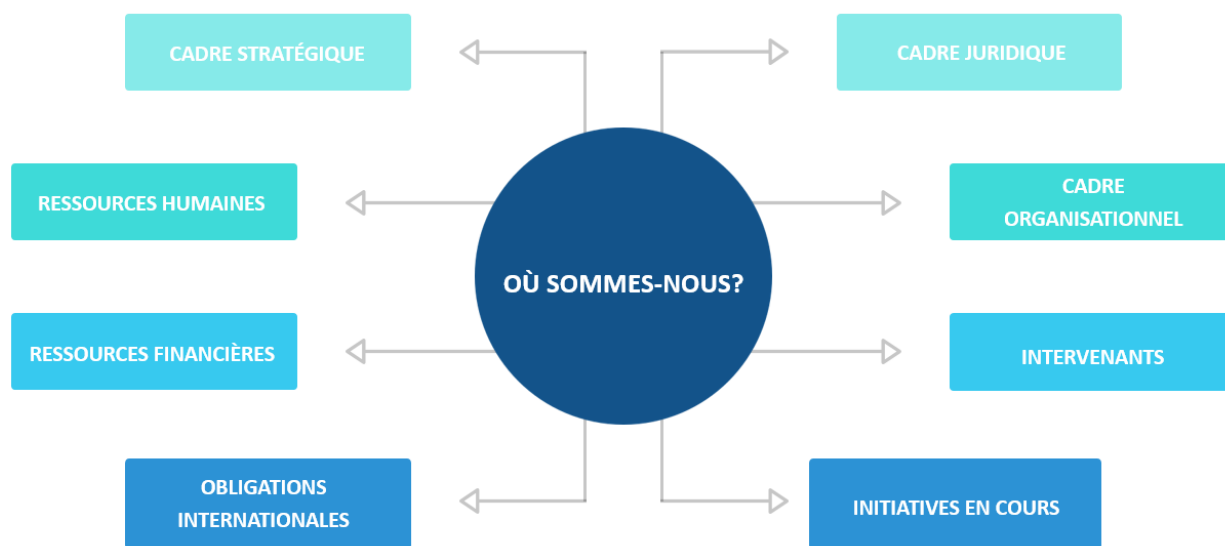
Avant d'aller de l'avant, il est essentiel de regarder en arrière et d'analyser les expériences passées. Toute stratégie de gouvernement ouvert doit donc s'appuyer sur une évaluation approfondie qui recense les efforts déployés à ce jour, examine les réalisations et souligne les défis à venir. Cette étape initiale et fondamentale permet au gouvernement et aux intervenants de disposer de l'information et des données nécessaires pour prendre de meilleures décisions. L'évaluation doit analyser le type d'initiatives que le gouvernement a déjà mis en place pour favoriser la transparence, la reddition de comptes, l'intégrité et la participation des intervenants. Dans la mesure du possible, ce type d'évaluation doit également



comprendre des prévisions ainsi que l'analyse des données et des éléments de preuve concernant l'incidence des réformes de gouvernement ouvert antérieures.

Les résultats de la mission d'enquête de l'OCDE ont confirmé que le gouvernement du Canada possède déjà une bonne compréhension de ses principales réalisations et des défis à venir. L'*évaluation du programme de gouvernement ouvert* (ci-après, « l'évaluation ») préparée par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT pour le Comité d'évaluation et de mesure du rendement (gouvernement du Canada, 2021<sup>[2]</sup>), les rapports préparés par le mécanisme de rapport indépendant du PGO ainsi que la présente analyse de l'OCDE portant sur le gouvernement ouvert fournissent une excellente base.

### Graphique 1.6. Éléments clés d'une évaluation relative à l'ouverture du gouvernement



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[5]</sup>.

### Définir la vision

Une stratégie de gouvernement ouvert est le principal outil permettant de définir une vision pour le programme de gouvernement ouvert d'un pays. Une vision est une déclaration claire de ce que le gouvernement et les intervenants souhaitent réaliser en mettant en œuvre des réformes de gouvernement ouvert (OCDE, 2020<sup>[5]</sup>). Il s'agit des attentes communes à long terme à l'égard des résultats et de la façon dont ces derniers peuvent contribuer à l'atteinte d'objectifs gouvernementaux et sociétaux généraux. Ainsi, la vision guide le processus d'élaboration des objectifs et des initiatives qui constituent la partie substantielle de la SGO. Plus la vision est claire, plus elle sera convaincante.

La vision doit être ambitieuse, audacieuse et inspirante, mais elle doit aussi être réalisable dans un délai réaliste. Bien que la vision puisse être conçue au sein du gouvernement, la participation d'autres intervenants à sa définition peut faire en sorte qu'elle soit largement partagée et clairement liée aux objectifs et aux priorités plus vastes du gouvernement. Au moment de définir la vision pour sa SGO, le Canada pourrait également se pencher sur les valeurs sous-jacentes qui encadrent la stratégie.

Dans le cadre de la collaboration continue entre le Canada et l'OCDE, un exercice d'élaboration d'une vision a été organisé au début de l'année 2021 (Encadré 1.3).

### Encadré 1.3. Exercice d'élaboration d'une vision pour guider la conception de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada

Dans le cadre de la collaboration entre le gouvernement du Canada et le Secrétariat de l'OCDE, l'OCDE a organisé un exercice d'élaboration d'une vision divisé en deux ateliers en ligne. Cet exercice comprenait trois parties principales :

- Partie 1 : Perspectives d'avenir – La vision pour un gouvernement ouvert au Canada
- Partie 2 : Objectifs – Comment la stratégie de gouvernement ouvert peut-elle contribuer à la réalisation de la vision?
- Partie 3 : Prochaines étapes – Le processus de conception de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada

Les objectifs de cet exercice étaient les suivants :

1. Permettre au Secrétariat de l'OCDE de présenter le concept, les principales conclusions et les bonnes pratiques pour concevoir une stratégie de gouvernement ouvert, fondé sur le document intitulé *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*.
2. Permettre au gouvernement du Canada de réfléchir, de lancer des idées et de penser collectivement à la vision pour un gouvernement ouvert, aux objectifs de la stratégie et aux principales étapes du processus.

Source : Élaboration de l'auteur.

### Déterminer les priorités

Le gouvernement ouvert tel que défini par l'OCDE est un vaste domaine qui touche au fonctionnement même de chaque institution gouvernementale. L'adoption d'une culture de gouvernement ouvert prend du temps et exige un effort et un engagement soutenus à long terme. Tous les objectifs ne peuvent pas être atteints et toutes les initiatives ne peuvent pas être mises en œuvre en même temps, puisque les ressources et les capacités du gouvernement sont limitées.

Il sera donc primordial que le Canada soit sélectif et établisse des priorités claires dès le départ (ce qui suppose de faire des compromis). Par exemple, les réformes dans certains domaines clés du gouvernement ouvert (p. ex., la participation des citoyens) peuvent nécessiter l'adaptation de nouvelles lois et de nouveaux règlements ou la création de nouvelles institutions au fil du temps, ce qui peut être un processus fastidieux.

Dans la mesure du possible, les priorités doivent être établies en collaboration avec tous les intervenants touchés (tant ceux du gouvernement que ceux issus de la société civile). Le Canada pourrait envisager d'utiliser les espaces de coordination existants (voir le Tableau 2.2) pour discuter des priorités avec toutes les parties intéressées. Après leur établissement, les priorités devraient être communiquées au grand public au moyen de la SGO afin de gérer les attentes.

### Établir les objectifs

Les objectifs de la stratégie transforment la vision en cibles. Les objectifs énoncés dans la SGO devraient être :

- mesurables, réalisables et pertinents;

- fondés sur des données probantes;
- ambitieux, sans représenter un engagement excessif de la part du gouvernement ni créer des attentes irréalistes;
- responsables sur le plan budgétaire.

Établir des objectifs clairs est une étape essentielle pour permettre le suivi, l'évaluation et l'apprentissage. Le Canada pourrait envisager d'établir à la fois des objectifs pangouvernementaux (soit ceux qui ont pour but de changer la culture du gouvernement en général) et des objectifs plus précis (p. ex., ceux qui visent à favoriser le changement dans un secteur ou un domaine politique précis). Dans le processus de définition des objectifs stratégiques, la participation des intervenants est essentielle pour aider le gouvernement à établir les priorités et à faire des choix. Les objectifs énoncés dans la SGO doivent contribuer aux objectifs et aux priorités plus vastes et y être clairement liés.

### ***Rédiger une mise en contexte***

La plupart des documents de politique comprennent une mise en contexte dans leurs premières sections. Cette mise en contexte établit des liens entre le document ainsi que le programme politique général et les priorités du gouvernement du pays. Cette partie fondamentale d'une politique d'intérêt public doit être rédigée dans un langage facile à comprendre, puisqu'elle donne le ton et permet aux institutions publiques et aux intervenants externes de comprendre les raisons pour lesquelles cette stratégie a été élaborée.

Au Canada, la mise en contexte de la SGO pourrait être basée sur l'évaluation suggérée ci-dessous (voir la section intitulée La stratégie derrière la stratégie : créer le contexte pour une stratégie de gouvernement ouvert au Canada) afin de bien définir les raisons pour lesquelles la stratégie proposée est nécessaire. La mise en contexte peut également prendre la forme d'un avant-propos signé par le premier ministre ou le président du Conseil du Trésor.

### ***Présenter les principales définitions***

Différents intervenants n'ont pas la même compréhension de ce qui constitue un gouvernement ouvert. Par conséquent, dans le but de préciser les attentes et de favoriser une mise en œuvre uniforme, la SGO doit comprendre une définition des concepts clés, comme le gouvernement ouvert et l'État ouvert, ainsi que des principes clés, y compris la transparence, la reddition de comptes, l'intégrité et la participation des parties prenantes. Des définitions clairement définies peuvent :

- fournir une orientation aux décideurs et veiller à ce que toutes les institutions gouvernementales comprennent la même chose;
- informer les intervenants des éléments essentiels d'un gouvernement ouvert, y compris l'étendue et les limites des concepts clés;
- faciliter une analyse robuste de l'incidence des initiatives de gouvernement ouvert entre différentes institutions et différents ordres de gouvernement.

Les définitions peuvent être élaborées en collaboration avec les intervenants (voir la section La SGO devrait être fondée sur une meilleure compréhension du concept de gouvernement ouvert) ou extraites de sources gouvernementales internes ou de sources externes (universités, organisations internationales, etc.).

### ***Décrire les mécanismes et les processus de gouvernance***

Une stratégie de gouvernement ouvert peut être un important outil de promotion de la création des mécanismes et des processus de gouvernance pour le programme de gouvernement ouvert d'un pays, y compris les responsabilités institutionnelles (p. ex., points de contact) et les mécanismes de coordination.

La SGO du Canada pourrait comprendre une section qui explique comment la stratégie a été conçue et comment elle sera mise en œuvre, dont faire référence aux nouveaux mécanismes, comme le Comité national pour un gouvernement ouvert et la communauté de pratique sur le gouvernement ouvert proposés, si le Canada accepte ces recommandations.

### ***Prévoir une section dédiée à la surveillance et à l'évaluation***

Le Canada pourrait également envisager d'établir des dispositions relatives à la surveillance et à l'évaluation dans la stratégie de gouvernement ouvert en tant que telle. À titre d'exemple, la stratégie pourrait comprendre une section dédiée à la surveillance, dans laquelle des détails sur les responsabilités institutionnelles, les mécanismes à utiliser et la fréquence de la surveillance pourraient être fournis. Une telle section pourrait également comprendre un modèle de rapport de surveillance et autres. La stratégie pourrait aussi comprendre des dispositions relatives aux évaluations : normes, modèles, fréquence, participation des intervenants, profils des évaluateurs et budget pour les évaluations.

## **Situation actuelle du gouvernement ouvert au Canada**

Le Canada met en œuvre depuis longtemps des réformes visant à solidifier la relation entre le gouvernement et les citoyens. À l'heure actuelle, le pays est largement considéré comme un chef de file dans la communauté du gouvernement ouvert. Selon l'évaluation préparée par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT pour le Comité d'évaluation et de mesure du rendement (gouvernement du Canada, 2021<sup>[2]</sup>), certaines réformes à l'échelon fédéral ont « permis d'accroître l'accès du public aux données et à l'information du gouvernement » et ont « permis de renforcer les partenariats avec la société civile, les groupes autochtones et d'autres gouvernements », entre autres avantages. Parmi ces réformes figure la création du portail de l'information et des données ouvertes ([www.open.canada.ca/fr](http://www.open.canada.ca/fr)) et l'élaboration du Guide du gouvernement ouvert (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2018<sup>[11]</sup>), lesquelles ont été mises en œuvre par le Bureau pour un gouvernement ouvert.

Malgré les progrès importants réalisés au cours de la dernière décennie, le gouvernement ouvert au Canada fait encore face à un certain nombre de défis qui doivent être relevés pour que le programme de gouvernement ouvert puisse réaliser son plein potentiel. La stratégie de gouvernement ouvert prévue devrait s'appuyer sur les réalisations à ce jour, tout en visant à relever les défis qui ont été cernés (ou du moins quelques-uns d'entre eux). Cette section présente les principaux facteurs contextuels qui encadreront les recommandations relatives à la stratégie de gouvernement ouvert du Canada qui sont fournies au chapitre 2.

### ***Points forts et réalisations du programme de gouvernement ouvert du Canada***

- **Le Canada fait assez bonne figure en ce qui a trait à différents indicateurs mesurant l'ouverture du gouvernement et la gouvernance publique de façon plus générale.** Par exemple, selon l'indice de perception de la corruption (IPC) de Transparency International, le Canada se classe au 11<sup>e</sup> rang sur 179 pays. Pour ce qui est de l'indice OUR de l'OCDE, le Canada a obtenu la 5<sup>e</sup> note la plus élevée (0,73) parmi les 32 pays classés (OCDE, 2020<sup>[12]</sup>) en 2019. Selon les indicateurs de l'OCDE concernant la politique et la gouvernance réglementaires, le Canada a obtenu d'assez bons résultats en 2021 en ce qui a trait à la participation des intervenants à l'élaboration des lois primaires et des règlements connexes, se situant bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE dans les deux sous-dimensions (OCDE, 2021<sup>[13]</sup>). De même, dans la dimension du gouvernement ouvert de l'incidence de la primauté du droit du World Justice Project, le Canada s'est classé au 11<sup>e</sup> rang sur 139 pays en 2020. Plus particulièrement, le Canada s'est classé au 5<sup>e</sup> rang mondial (sur 139 pays) pour ce qui est de la publication des lois et des données gouvernementales (World Justice Project, 2021<sup>[14]</sup>). Enfin,

selon l'indice de transparence du gouvernement conçu par le Centre de recherche européen pour la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État, le Canada s'est classé au 11<sup>e</sup> rang sur 128 pays en ce qui concerne l'application du principe de transparence (Centre de recherche européen pour la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État, 2021<sup>[15]</sup>).

- **Le Canada a déployé d'impressionnants efforts afin de créer un cadre et des mécanismes de gouvernance pour son programme de gouvernement ouvert.** À titre d'exemple, le Canada a adopté l'une des premières directives sur le gouvernement ouvert (gouvernement du Canada, 2014<sup>[7]</sup>) en 2014 et a mis en place de nombreux mécanismes pour coordonner son programme de gouvernement ouvert (p. ex., il existe des organismes de nature technique, à l'échelon des directeurs généraux et à l'échelle des provinces et des territoires). Le SCT a dirigé la création de nombreux outils (guides, formations, etc.) pour aider les institutions publiques à mettre en œuvre des réformes de gouvernement ouvert.
- **Le Canada a un programme hautement développé d'information et de données ouvertes.** Comme le montrent également les mesures et les indicateurs présentés ci-dessus, le Canada est un champion mondial dans le domaine de l'information et des données ouvertes, et plusieurs des initiatives qui ont été conçues par le gouvernement, y compris l'écosystème de données ouvertes au sens large et le Portail du gouvernement ouvert, constituent de bonnes pratiques mondiales.
- **Le Canada s'est bien intégré à la communauté internationale du gouvernement ouvert et est reconnu mondialement comme un chef de file dans différents domaines du gouvernement ouvert.** En plus de sa participation au groupe de travail sur le gouvernement ouvert de l'OCDE, le Canada est actuellement un membre clé de diverses coalitions dans le domaine, dont le Partenariat pour un gouvernement ouvert, l'Open Contracting Partnership et la Communauté des démocraties. Le Canada a coprésidé le Comité directeur du PGO en 2018-2019 et a accueilli avec succès le sommet mondial du PGO à Ottawa en 2019. Reflétant le degré élevé de maturité des programmes d'information et de données ouvertes, le Canada s'est également imposé comme un chef de file dans le cadre de l'initiative de la Charte des données ouvertes. À titre de coprésident du groupe de travail sur les données ouvertes du PGO, le gouvernement canadien a dirigé les efforts visant à élaborer et à lancer la Charte internationale des données ouvertes en 2015, en collaboration avec un certain nombre d'autres gouvernements et d'organisations de la société civile (gouvernement du Canada, 2021<sup>[16]</sup>).
- **Le Secrétariat du Conseil du Trésor a une bonne réputation au sein du gouvernement du Canada en ce qui a trait au gouvernement ouvert.** Les entrevues menées aux fins de la présente analyse ont montré que les institutions publiques et les fonctionnaires de tous les ordres de gouvernement reconnaissent l'expertise du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT dans le domaine du gouvernement ouvert. Les personnes interrogées ont souligné le fait que le SCT a fourni les politiques et les infrastructures nécessaires aux programmes d'information et de données ouvertes des ministères et des organismes, de même que la pertinence des outils mis à leur disposition. L'emplacement institutionnel du Bureau pour un gouvernement ouvert au sein de l'une des principales institutions au cœur du gouvernement a considérablement facilité la coordination et la collaboration.
- **Le Canada est à la tête du processus solide et durable du PGO.** Le Canada s'est engagé dans un programme de gouvernement ouvert en 2011 lorsqu'il s'est joint au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Le processus du PGO est considéré par plusieurs comme un exemple de coopération efficace et efficiente qui va au-delà des frontières institutionnelles, et le rôle du SCT dans ce processus a été largement salué par les personnes interrogées.
- **Le Canada a délibérément adopté une « approche de démarrage » en matière de gouvernement ouvert, qui a donné des résultats positifs.** Dès le début de son parcours vers un gouvernement ouvert, le travail du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT a mis l'accent sur l'expérimentation et la mise à l'essai de nouvelles approches, reconnaissant qu'un changement



culturel au sein du gouvernement et de la société en général est nécessaire à la mise en place d'une culture de gouvernement ouvert. Les résultats de la mission d'enquête de l'OCDE montrent que les fonctionnaires du gouvernement fédéral dans son ensemble accordent une grande valeur à cette approche pratique en matière de gouvernement ouvert, même si cela a parfois été au détriment d'une approche politique plus « classique ».

- **Les initiatives de gouvernement ouvert, même si elles ne sont pas toujours étiquetées comme telles, se retrouvent à tous les échelons du gouvernement.** Les initiatives de gouvernement ouvert telles que définies par l'OCDE sont largement répandues au Canada et mises en œuvre par des institutions publiques de tous les ordres de gouvernement. Par exemple, le Canada a une forte culture de consultation publique et expérimente déjà des processus de délibération représentatifs (p. ex., la Commission canadienne de l'expression démocratique). Des éléments d'une culture de gouvernement ouvert sont en fait présents dans toutes les institutions publiques du Canada.

### ***Possibilités relatives au programme de gouvernement ouvert du Canada***

- **La compréhension du plein potentiel du concept de gouvernement ouvert à l'échelle du gouvernement fédéral est limitée.** Les entrevues menées aux fins de la présente analyse ont confirmé que, même si de grandes parties du secteur public canadien sont conscientes de la signification du terme « gouvernement ouvert », plusieurs fonctionnaires confondent ce concept avec celui des données ouvertes et associent principalement l'ouverture à la transparence (soit au fait de fournir de l'information et des données aux citoyens). Des discussions de portée plus générale sur la capacité du gouvernement ouvert à renforcer la démocratie, et en particulier sur le rôle des mécanismes de participation, sont généralement absentes du discours dominant sur le gouvernement ouvert.
- **Le programme de gouvernement ouvert est fragmenté et axé sur l'information et les données ouvertes, laissant de côté d'autres dimensions importantes du gouvernement ouvert.** En raison du point précédent, la question plus vaste de la participation des citoyens et des intervenants n'est pas encore totalement intégrée au programme de gouvernement ouvert. La participation des citoyens et des intervenants (soit la « participation du public » au sens canadien du terme) est généralement considérée comme un programme politique distinct qui ne relève ni du domaine du gouvernement ouvert ni du mandat du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT. De même, le programme général de reddition de comptes et de réceptivité n'est pas actuellement lié au programme de gouvernement ouvert dirigé par le SCT. Par exemple, la gestion et le renforcement du système de mécanismes de traitement des plaintes et de redressement du gouvernement dans son ensemble ne font pas partie du programme actuel de gouvernement ouvert du Canada (ni du mandat du Bureau pour un gouvernement ouvert). En outre, comme dans de nombreux pays membres de l'OCDE, le programme général d'intégrité et de lutte contre la corruption n'est pas lié au discours sur le gouvernement ouvert<sup>3</sup>. Alors que la fragmentation du programme de gouvernement ouvert en différents éléments est courante dans les pays membres de l'OCDE, de plus en plus de pays ont récemment pris des mesures pour intégrer leurs programmes de politiques d'intérêt public sur la transparence, l'intégrité, la reddition de comptes et la participation des citoyens et des intervenants au concept de gouvernement ouvert.
- **Afin de soutenir ses compétences actuelles, le Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT a acquis une grande partie de son expertise dans le domaine de l'information et des données ouvertes** et se concentre principalement sur la fourniture des politiques et des infrastructures nécessaires aux programmes d'information et de données ouvertes des ministères et des organismes. Par conséquent, le SCT est perçu par les fonctionnaires comme un fournisseur d'infrastructures (p. ex., gestionnaire du Portail du gouvernement ouvert).

- **Bien que les programmes d'information et de données ouvertes du Canada soient déjà bien développés, le gouvernement doit continuer d'innover afin de maintenir son rôle de chef de file dans le domaine plus vaste de la transparence.** Pour ce faire, il pourrait s'avérer nécessaire de poursuivre le développement du Portail du gouvernement ouvert et de faire avancer le programme de divulgation proactive dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Le Canada pourrait également examiner les tendances émergentes dans le domaine de la transparence, comme les initiatives de transparence ciblée<sup>4</sup>, la transparence algorithmique, la création d'alliances dans l'écosystème de données ouvertes pour publier de l'information et des données d'intérêt public, ainsi que la conception d'un cadre de gouvernance qui appuie l'adoption générale d'une culture ouverte par défaut.
- **Le gouvernement ouvert est parfois considéré comme une « bonne chose » ou comme un fardeau (technique) par les fonctionnaires canadiens.** Selon les renseignements recueillis au cours des entrevues menées aux fins de la présente analyse, le gouvernement ouvert (tel qu'il est actuellement défini par le SCT) est souvent considéré comme un élément général ou supplémentaire que les fonctionnaires ne considèrent pas comme essentiel à la réalisation de leur mandat. C'est en raison de l'accent mis par le programme de gouvernement ouvert sur l'information et les données ouvertes et du fait que le gouvernement ouvert s'inscrit dans le programme de gouvernement numérique que les fonctionnaires considèrent cela comme un programme technique/de démarrage lié à des concepts tels que « ouvert par défaut » ainsi qu'à des considérations relatives à l'interopérabilité et aux codes, plutôt que comme une nouvelle culture de gouvernance transformatrice.
- **À l'heure actuelle, l'écosystème de gouvernement ouvert du Canada se limite principalement aux intervenants de la région d'Ottawa qui contribuent activement aux programmes d'information et de données ouvertes.** Le SCT a réussi à établir des liens solides avec la communauté des données ouvertes de la capitale. Cependant, les intervenants non publics qui travaillent sur d'autres piliers du gouvernement ouvert, mais qui ne participent pas au processus du PGO, ne participent pas encore pleinement au programme de gouvernement ouvert. C'est par exemple le cas de la communauté travaillant sur les processus de délibération représentatifs, ce qui n'est pas lié aux considérations relatives au gouvernement ouvert.
- **Le Canada a une forte culture de conformité en ce qui concerne le gouvernement ouvert.** La conformité est d'une importance fondamentale pour la continuité des services publics, et elle garantit le respect des normes communément établies par les fonctionnaires. Cependant, certains des domaines du gouvernement ouvert ont besoin d'innover et de faire tomber les barrières existantes. À cet égard, une culture de conformité trop rigide peut constituer un obstacle à la mise en œuvre. Par exemple, au cours des entrevues, différents fonctionnaires ont souligné qu'ils craignent d'aller au-delà de leur mandat, voire d'enfreindre la loi, lorsqu'ils décident par eux-mêmes de mobiliser les intervenants.
- **Le taux élevé de rotation au sein du secteur public a une incidence sur la mise en œuvre des politiques de gouvernement ouvert.** L'administration publique fédérale du Canada est fortement institutionnalisée et caractérisée par des degrés élevés de stabilité. De nombreux membres du personnel sont embauchés pour occuper un poste subalterne et gravissent peu à peu les échelons, restant des fonctionnaires fédéraux tout au long de leur carrière. Les changements d'emploi au sein du gouvernement fédéral (c'est-à-dire d'un ministère à un autre) sont toutefois très courants. Les entrevues menées par l'OCDE au cours de la mission d'enquête ont révélé que ces changements d'emploi ont une incidence sur le travail effectué par l'équipe responsable du gouvernement ouvert ainsi que sur le programme de gouvernement ouvert dans son ensemble.

## Références

- Centre de recherche européen pour la lutte contre la corruption et le renforcement de l'État, *Government Transparency Index*, 2021. Sur Internet : [15]  
<https://www.againstcorruption.eu/ercas-projects/transparencyindex/>.
- Gouvernement du Canada, *Answers to the background questionnaire for the OECD Open Government Scan of Canada*, 2021. [16]
- Gouvernement du Canada, *Évaluation du programme de gouvernement ouvert*, 2021. Sur [2]  
 Internet : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/evaluation-programme-gouvernement-ouvert.html>.
- Gouvernement du Canada, *Politique sur les services et le numérique*, 2020. Sur Internet : [6]  
<https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32603>.
- Gouvernement du Canada, *Directive sur le gouvernement ouvert*, 2014. Sur Internet : [7]  
<https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=28108>.
- Gouvernement du Canada, *Cadre principal des politiques du Conseil du Trésor*, 2008. Sur [10]  
 Internet : <https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=13616>.
- Gouvernement du Canada, *Plan stratégique des opérations numériques : de 2021 à 2024*, s.d. [8]  
 Sur Internet : <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/gouvernement-numerique/plans-strategiques-operations-numeriques-gouvernement-canada/plan-strategique-operations-numerique-2021-2024.html>.
- OCDE, *2020 OECD Survey on Open Government*, 2021. [3]
- OCDE, *Indicators of Regulatory Policy and Governance*, 2021. Sur Internet : [13]  
[https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_REG](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_REG).
- OCDE, *A Roadmap for Assessing the Impact of Open Government Reform*, document de travail [4]  
 du groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOVPGCOG20205, 2020.
- OCDE, *OECD Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019*, 2020. Sur Internet : [12]  
<https://www.oecd.org/gov/digital-government/policy-paper-ourdata-index-2019.htm>.
- OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, groupe de travail sur [5]  
 le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020.
- OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, 2017. Sur Internet : [1]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- Bureau du Conseil privé, *Rapport au greffier du Conseil privé : feuille de route de la stratégie de [9]  
 données pour la fonction publique fédérale*, 2018. Sur Internet :  
<https://publications.gc.ca/site/fra/9.864667/publication.html>.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Guide du gouvernement ouvert*, 2018. Sur [11]  
 Internet : <https://open.canada.ca/ckan/en/dataset/9eaa6d0e-4b8c-5241-acf7-c6885294b8c1>.
- World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2021. Sur Internet : [https://worldjusticeproject.org/rule- \[14\]  
 of-law-index/country/Canada](https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/Canada).

## Remarques

<sup>1</sup> Les intervenants suivants ont été interrogés dans le cadre de cette analyse : le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT); le Bureau du Conseil privé; Innovation, Sciences et Développement économique Canada; la Commission de la fonction publique (CFP); la Gendarmerie royale du Canada (GRC); l'École de la fonction publique du Canada (EFPC) et le gouvernement du Canada; Emploi et Développement social Canada (EDSC); Gestion des personnes et de l'engagement des collectivités (SCT); l'InfoBase du gouvernement du Canada; Environnement et Changement climatique Canada (ECCC); Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada (RCAANC); Services aux Autochtones Canada (SAC); Patrimoine canadien; le gouvernement de l'Ontario; le gouvernement du Québec; le Forum multi-intervenants; Transparency International Canada; le mécanisme de recherche indépendant du PGO; Open North; universitaires.

<sup>2</sup> Les *intrants* font référence aux conditions préalables qui permettent aux réformes de gouvernement ouvert de se produire, tandis que les *processus* font référence aux processus qui appuient l'adoption et la mise en œuvre des principes de gouvernement ouvert dans l'ensemble du gouvernement et qui favorisent leur application.

<sup>3</sup> Dans de nombreux pays, la promotion du gouvernement ouvert et la promotion de l'intégrité du secteur public sont mises en œuvre en tant que programmes politiques distincts, chacun ayant ses propres communautés, documents politiques, mécanismes de gouvernance, etc. Néanmoins, certaines pratiques communément associées à la promotion de l'intégrité du secteur public, telles que la publication des déclarations de patrimoine ou la création de registres de lobbying, ont trouvé leur place dans le programme de gouvernement ouvert des pays. Cette analyse reconnaît que la promotion de l'intégrité du secteur public est un programme à part entière au Canada et plaide en faveur d'une coordination plutôt que d'une intégration des deux programmes.

<sup>4</sup> La transparence ciblée est définie comme l'utilisation de la divulgation obligatoire de renseignements précis dans un format normalisé afin d'atteindre un objectif bien défini de politique d'intérêt public. Ce mécanisme de transparence utilise la divulgation comme moyen d'atteindre ou d'améliorer d'autres objectifs politiques, par exemple, pour réduire la violence chez les jeunes ou prévenir le surpoids.

## **2 Comment assurer le succès de la conception et de la mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert au Canada?**

---

Ce chapitre fait le point sur les cadres et les mécanismes de gouvernance du Canada pour le gouvernement ouvert et fournit des recommandations pour leur consolidation, conformément à l'ambition du pays de concevoir sa toute première stratégie holistique et intégrée de gouvernement ouvert. Plus particulièrement, il aborde le besoin d'élargir la portée du programme de gouvernement ouvert du Canada et d'aller au-delà de l'accent traditionnel mis sur l'information et les données ouvertes. Il examine aussi les mandats et les rôles des institutions et recommande des améliorations à apporter aux mécanismes de surveillance et d'évaluation, y compris par la conception des premiers modèles de maturité du gouvernement ouvert du Canada.

---

Compte tenu de la prémisse selon laquelle le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada a l'intention d'élaborer une stratégie de gouvernement ouvert, les sections suivantes fournissent des recommandations détaillées au sujet du processus de conception et de mise en œuvre d'une éventuelle stratégie fédérale de gouvernement ouvert. Il convient de noter que les recommandations formulées ici reposent sur l'hypothèse selon laquelle le Canada souhaite concevoir une stratégie de gouvernement ouvert en vue de faciliter la transparence, la reddition de comptes ainsi que la participation des citoyens et des intervenants dans toutes les institutions fédérales.

## La stratégie derrière la stratégie : création du contexte pour une stratégie de gouvernement ouvert au Canada

Concevoir et mettre en œuvre une stratégie de gouvernement est un projet ambitieux qui doit être bien planifié. Cette section contient des recommandations contextuelles qui pourraient être prises en compte avant le début de la conception de la stratégie.

### ***La conception et la mise en œuvre d'une SGO exigent un engagement politique.***

Conformément à la première disposition de la Recommandation sur le gouvernement ouvert (Encadré 2.1), l'engagement politique est une condition préalable à la réussite de la mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert. Outre le soutien requis pour lancer le processus de conception d'une telle stratégie, un engagement à long terme est nécessaire pour maintenir la dynamique des réformes tout au long de la phase de mise en œuvre. Pour garantir ce type d'engagement à long terme, il faut par exemple faciliter la mobilisation à son égard et nommer des champions politiques. Les plus hauts dirigeants gouvernementaux doivent s'investir personnellement dans le processus de conception et de mise en œuvre de la SGO.

#### Encadré 2.1. Première disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Prendre des mesures, au sein de toutes les branches du pouvoir et à tous les niveaux de gouvernement, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, en collaboration avec les intervenants, ainsi que pour inciter les responsables politiques, les parlementaires, les hauts fonctionnaires et les autres fonctionnaires à s'engager en ce sens, afin d'assurer la bonne mise en œuvre de ces stratégies et initiatives et afin de prévenir ou de surmonter les obstacles liés à la résistance au changement. »

Source : OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, OCDE, Paris, 2017<sup>[1]</sup>.

Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).

*Les hauts dirigeants du gouvernement du Canada doivent participer pleinement au processus de conception et de mise en œuvre de la SGO.*

Sous le gouvernement précédent, les responsabilités relatives à la surveillance du dossier du gouvernement ouvert étaient réparties entre le président du Conseil du Trésor et le ou la ministre du Gouvernement numérique. À titre d'exemple, jusqu'à l'abolition de ce poste en 2021, le ministre du Gouvernement numérique était responsable des politiques et des pratiques associées aux données ouvertes, aux services numériques, à la gouvernance numérique inclusive et ouverte, à l'utilisation éthique des données, à l'intelligence artificielle et aux produits de sources ouvertes (gouvernement du Canada, 2021<sup>[2]</sup>). Le ministre a également joué un rôle clé dans le processus du PGO, en soutenant et en



approuvant les plans d'action avant leur présentation au PGO et en agissant à titre de représentant ministériel auprès du PGO. Quant à lui, le président du Conseil du Trésor était responsable des politiques concernant la transparence (p. ex., divulgation proactive de l'information), la reddition de comptes ainsi que l'inclusion et la diversité, et de l'approbation des outils de politique du SCT tels que la Politique sur les services et le numérique. Après les élections de 2021, le gouvernement a décidé de réorganiser certaines parties du pouvoir exécutif, et les responsabilités relatives à la surveillance du dossier du gouvernement ouvert seront redéfinies.

Afin d'accroître la sensibilisation et de favoriser la participation, une fois les responsabilités définies, le Bureau pour un gouvernement ouvert devrait s'efforcer de faire participer tous les ministres et les sous-ministres concernés du SCT (et du gouvernement fédéral en général) dès la phase préparatoire de la stratégie de gouvernement ouvert. Cela peut comprendre l'organisation de réunions d'information précises et la facilitation de leur participation à des événements internationaux sur des sujets liés au gouvernement ouvert, entre autres.

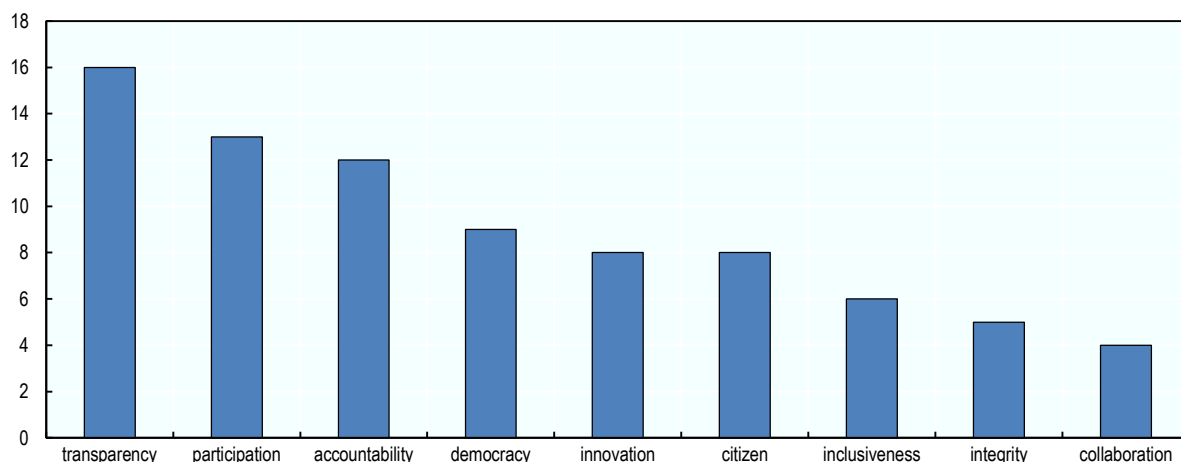
### ***La SGO devrait être fondée sur une meilleure compréhension du concept de gouvernement ouvert.***

Guidé par la Directive sur le gouvernement ouvert de 2014 (gouvernement du Canada, 2014<sup>[3]</sup>), qui définit le gouvernement ouvert comme une « culture de gouvernance reposant sur la philosophie que le public doit avoir le droit d'accéder aux documents et délibérations du gouvernement afin d'accroître la transparence, la responsabilisation et la mobilisation », le programme de gouvernement ouvert du Canada a depuis toujours mis l'accent sur des éléments relatifs à l'information et aux données ouvertes. Cette orientation est également conforme à la compréhension que la plupart des fonctionnaires et des intervenants de la société civile ont de ce concept. Les entrevues menées aux fins de la présente analyse ont confirmé que ces personnes associent principalement le gouvernement ouvert à la fourniture de données gouvernementales ouvertes.

Bien que l'information et les données ouvertes soient sans aucun doute des éléments essentiels d'un programme de gouvernement ouvert et que la fourniture d'information et de données de grande qualité doive demeurer un axe important du programme de gouvernement ouvert du Canada, **le gouvernement du Canada pourrait s'assurer que son éventuelle stratégie de gouvernement ouvert facilite toutes les dimensions de l'ouverture** (en plus de faire avancer les programmes d'information et de données ouvertes pour aider le Canada à conserver son rôle de chef de file dans ce domaine).

À cet égard, la SGO représente une occasion unique de redéfinir le concept de gouvernement ouvert et de veiller à ce que les fonctionnaires et les intervenants de la société civile comprennent que le gouvernement ouvert représente une compréhension holistique de la façon dont les citoyens et l'État interagissent. Le Graphique 2.1 met en évidence les termes clés qui font partie de la définition du gouvernement ouvert des pays membres de l'OCDE.

## Graphique 2.1. Termes clés figurant dans la définition du gouvernement ouvert des pays membres de l'OCDE



Remarque : Données préliminaires. Nombre = 31. Le graphique présente le nombre de pays dont la définition contient un mot clé précis.  
Source : OCDE, 2020 OECD Survey on Open Government, 2021<sup>[4]</sup>.

Une fois mise à jour, la définition pourrait être intégrée à la SGO. La définition devrait être diffusée à grande échelle pour permettre à l'ensemble de la société de comprendre que le gouvernement ouvert fait référence à un programme plus vaste qui a pour but de renforcer le lien entre le gouvernement et les citoyens. Par ailleurs, au lieu de redéfinir le gouvernement ouvert, le Canada pourrait envisager de commencer à parler de « gouvernement ouvert, réceptif et participatif ».

*Une perspective fondée sur l'espace physique pourrait être intégrée à la nouvelle définition du gouvernement ouvert et à la SGO.*

L'espace civique est défini par l'OCDE comme l'ensemble des conditions juridiques, politiques, institutionnelles et pratiques nécessaires pour que les acteurs non gouvernementaux puissent accéder à l'information et aux données, s'exprimer, s'organiser et participer à la vie publique. Un espace civique sain est une condition préalable aux initiatives de gouvernement ouvert et facilite ces dernières. Afin de maximiser les avantages des initiatives de gouvernement ouvert et de s'assurer qu'elles réalisent leur plein potentiel, les gouvernements doivent garantir que leur espace civique est ouvert, protégé et promu à l'aide de politiques et de cadres juridiques clairs qui définissent les règles en matière d'engagement entre les citoyens et l'État, qui établissent les limites et qui défendent les libertés et les droits individuels (OCDE, 2016<sup>[5]</sup>).

Par exemple, lorsque des données gouvernementales ouvertes sont partagées par des entités publiques, il est essentiel que les citoyens, les journalistes et les organisations de la société civile bénéficient d'un accès sûr, sécuritaire et équitable aux données afin de parvenir à une véritable transparence et de démocratiser leur utilisation et leur réutilisation. De même, il est essentiel d'avoir de solides protections juridiques pour les droits individuels, des mécanismes fonctionnels et financés pour les plaintes, ainsi que la primauté du droit pour parvenir à une véritable responsabilisation. Une participation efficace est seulement possible lorsque tous les membres de la société ont la possibilité d'être consultés, informés et écoutés et d'exprimer leurs opinions. Enfin, l'utilisation croissante des technologies numériques par les autorités publiques, que ce soit pour communiquer avec les citoyens ou pour fournir des services

essentiels, exige que les libertés et les droits individuels soient également protégés dans la sphère numérique.

Le Canada pourrait montrer la voie à la communauté mondiale du gouvernement ouvert en intégrant les considérations relatives à l'espace civique dans une éventuelle mise à jour de sa définition du gouvernement ouvert. Selon les données recueillies par l'OCDE dans le cadre d'une enquête sur les perceptions (OCDE, 2021<sup>[6]</sup>), les considérations relatives à l'espace civique ne font pas encore partie intégrante des programmes de gouvernement ouvert de la plupart des pays membres et partenaires. En fait, plus de 70 % des délégués du groupe de travail sur le gouvernement ouvert qui ont été interrogés ont souligné que l'espace civique n'était pas encore pleinement intégré aux programmes de gouvernement ouvert de leur pays. Les données recueillies par l'OCDE montrent qu'au Canada, comme dans de nombreux autres pays membres et partenaires de l'OCDE, la protection de l'espace civique est une responsabilité transversale, différentes institutions publiques étant concernées (le bureau du procureur, la Commission des droits de la personne, etc.). Reconnaisant que le SCT n'est pas la principale entité responsable, le Canada pourrait intégrer la promotion et la protection de l'espace civique à l'environnement favorable au gouvernement ouvert, c'est-à-dire comme condition préalable à la réussite des réformes de gouvernement ouvert. Cela pourrait concorder avec les valeurs et les objectifs du programme de gouvernement ouvert du Canada tels que l'inclusion, l'accessibilité et la diversité.

En outre, le SCT pourrait intégrer à sa stratégie de gouvernement ouvert des initiatives et des activités qui appuient la protection de l'espace civique. Par exemple, un objectif pourrait consister à garantir une participation inclusive et égale, en mobilisant les groupes traditionnellement sous-représentés de la société, comme les peuples autochtones, les personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), les migrants et autres. D'autres initiatives concrètes pourraient consister à favoriser la création d'un écosystème d'information sain, à donner aux citoyens les moyens de lutter contre la désinformation et l'information erronée, ainsi qu'à améliorer l'environnement dans lequel les organisations de la société civile peuvent opérer et collaborer avec les autorités publiques. Plus particulièrement, le Canada pourrait jouer un rôle de chef de file mondial<sup>1</sup> de la protection de l'espace civique numérique, en protégeant un Internet ouvert, en donnant aux citoyens des droits numériques, en remédiant au fossé numérique et en faisant la promotion de l'utilisation éthique de la technologie au sein du gouvernement.

### ***Le processus de conception de la stratégie doit s'appuyer sur une feuille de route claire.***

La planification prospective peut permettre aux gouvernements d'améliorer la transparence, la prévisibilité et la coordination des processus politiques. Dans un premier temps, avant de commencer à élaborer la SGO, le SCT devrait donc établir une feuille de route claire. Cette feuille de route pourrait comprendre des éléments tels que les suivants :

- un aperçu des étapes et des jalons clés menant à l'élaboration d'une stratégie (la date de lancement prévue, les étapes intermédiaires qui sont requises, etc.);
- un plan pour la participation des citoyens et des intervenants, y compris une analyse des intervenants publics et non publics visés;
- un plan de communication.

### **Encadré 2.2. « Communicating Open Government: a How-to Guide », un document élaboré conjointement par l'OCDE et le PGO**

Cette publication, qui a été élaborée conjointement par l'OCDE et le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), propose un processus étape par étape pour concevoir un plan de communication dans le contexte d'une stratégie ou d'une initiative de gouvernement ouvert. Elle contient également de l'information sur les outils de communication et leur utilisation dans les réformes de gouvernement ouvert, ainsi que des conseils sur la façon d'établir des partenariats au sein des administrations publiques et au-delà de celles-ci pour assurer l'efficacité de la communication.

La publication s'adresse aux fonctionnaires qui sont chargés de diriger et de mettre en œuvre des stratégies et des initiatives dans le domaine du gouvernement ouvert, ainsi qu'aux agents de communication des institutions publiques qui cherchent à jouer un rôle plus important dans ce contexte. Il s'agit également d'un outil pertinent pour quiconque souhaite rendre les gouvernements plus ouverts, y compris les journalistes et la société civile.

Source : OCDE/PGO, *Communicating Open Government: A How-to Guide*, 2018<sup>[7]</sup>. Sur Internet : <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf>.

### **Assurance de l'existence des cadres juridiques, réglementaires et politiques nécessaires à une stratégie de gouvernement ouvert au Canada**

Le gouvernement ouvert, en tant que domaine politique, est lentement en train de devenir plus institutionnalisé. Au sein de l'OCDE, de nombreux pays ont commencé à adopter des lois, des décrets et des règlements sur le gouvernement ouvert (p. ex., directives sur le gouvernement ouvert), sur les principes de gouvernement ouvert (p. ex., lois sur l'accès à l'information et lois sur la participation) ainsi que sur les mécanismes et les processus connexes (p. ex., décret sur la composition des mécanismes de coordination du gouvernement ouvert) au cours des dix dernières années. Cette section contient des recommandations qui pourraient être prises en compte pour intégrer la stratégie de gouvernement ouvert du Canada aux cadres juridiques, réglementaires et politiques généraux du pays.

### Encadré 2.3. Deuxième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Veiller à l'existence et à la mise en œuvre du cadre juridique et réglementaire nécessaire au gouvernement ouvert, y compris en fournissant des documents de référence tels que des lignes directrices ou des manuels, tout en mettant en place des dispositifs de contrôle adéquats pour assurer le respect des règles. »

Source : OCDE, Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert, OCDE, Paris, 2017<sup>[1]</sup>.

Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).

### ***La conception d'une SGO pourrait être associée à un examen de la Directive sur le gouvernement ouvert du Canada.***

Dans un cas idéal, la stratégie de gouvernement ouvert du Canada serait mentionnée dans un quelconque règlement, voire dans une loi, afin d'assurer sa durabilité et de la protéger contre l'évolution des priorités politiques. Comme mentionné précédemment, le Canada a déjà mis en place une Directive sur le gouvernement ouvert (gouvernement du Canada, 2014<sup>[3]</sup>). Cette directive est un outil de politique qui s'inscrit dans le cadre plus général de la Politique sur les services et le numérique. Par conséquent, la Directive sur le gouvernement ouvert qui est actuellement en place est fortement axée sur la gestion de l'information et des données<sup>2</sup>.

Le Canada pourrait envisager d'associer la conception de sa stratégie de gouvernement ouvert à un examen de la directive existante ou, éventuellement, à la conception d'une politique sur le gouvernement ouvert.

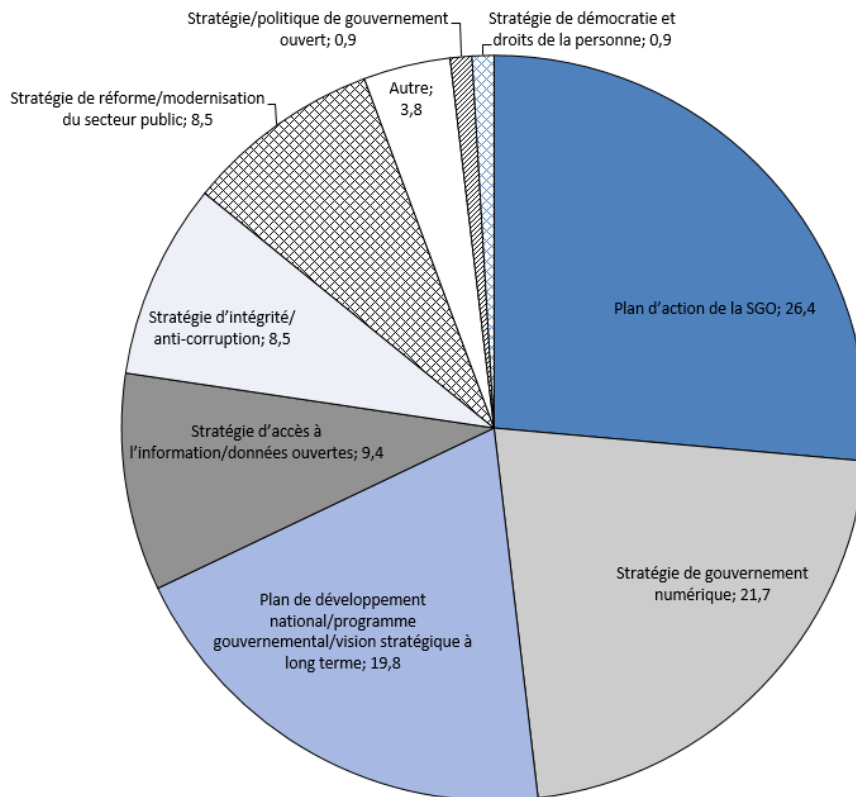
La directive actualisée ou une nouvelle politique pourrait entre autres être utilisée pour :

- introduire la compréhension nouvelle et améliorée du gouvernement ouvert et intégrer pleinement le programme général de participation et de responsabilisation au programme de gouvernement ouvert;
- rendre obligatoire l'adoption de plans de mise en œuvre du gouvernement ouvert par tous les ministères fédéraux, au cas où le Canada déciderait d'utiliser ce modèle (voir l'annexe A pour un aperçu des modèles de stratégies de gouvernement ouvert);
- examiner l'architecture institutionnelle du gouvernement du Canada en ce qui concerne les différents éléments du dossier du gouvernement ouvert.

### ***La SGO devrait compléter et renforcer les cadres politiques existants.***

Une stratégie de gouvernement ouvert ne peut et ne doit jamais fonctionner de manière isolée : compte tenu de son ambition transversale, une SGO doit compléter le cadre politique existant d'un pays et y être intégrée. Étant donné que le gouvernement ouvert a une incidence sur tous les domaines de l'administration publique, les politiques et les initiatives visant à favoriser son adoption sont généralement réparties dans plusieurs documents stratégiques. À cet égard, le Graphique 2.2 montre les principaux documents de politique sur le gouvernement ouvert que les pays membres et partenaires de l'OCDE mettent en œuvre.

## Graphique 2.2. Principaux documents de politique sur le gouvernement ouvert des pays membres de l'OCDE



Remarque : Données préliminaires. Les données sont présentées sous forme de pourcentage des 106 documents de politique soumis par les 33 répondants.

Source : OCDE, 2020 *OECD Survey on Open Government*, 2021<sup>[4]</sup>.

### *La SGO peut fournir un cadre politique général pour le Plan d'action national pour un gouvernement ouvert du Canada.*

Comme dans de nombreux autres pays membres de l'OCDE, le Plan d'action national pour un gouvernement ouvert du Canada (le « plan d'action du PGO ») constitue actuellement le principal document de politique que le Canada met en œuvre dans le domaine du gouvernement ouvert<sup>3</sup>. Le plan d'action du PGO constitue un ensemble d'initiatives prioritaires orientées vers l'action qui sont principalement axées sur des questions politiques à court terme. Par exemple, le plan d'action du PGO de 2018-2020 du Canada (gouvernement du Canada, 2018<sup>[8]</sup>) comprend des engagements aussi divers que : « dialogue féministe et inclusif » (engagement n° 8), « transparence des entreprises » (engagement n° 3) et « science ouverte » (engagement n° 5). Bien que tous ces engagements soient importants, ils ne sont pas liés les uns aux autres par un discours solide et cohérent. En outre, comme souligné par le gouvernement du Canada (2021<sup>[2]</sup>), le cycle du plan d'action n'est pas nécessairement aligné sur les cycles de planification et de budget du gouvernement, et les plans d'action ont tendance à être des documents de politique qui ne traitent pas des réformes requises à l'interne ou de la gestion du changement au sein du gouvernement. Cela n'est pas surprenant, car les engagements sont créés conjointement avec des parties prenantes non publiques et correspondent aux initiatives prioritaires qui ont une importante visibilité externe, plutôt qu'au travail sur les services administratifs de gouvernance requis pour la mise en œuvre d'un programme général de gouvernement ouvert (mécanismes de



coordination, questions liées à la gestion des ressources humaines, budgétisation, lois et politiques, etc.). Ainsi, le plan d'action du PGO ne constitue pas une feuille de route complète pour les réformes de gouvernement ouvert au Canada.

En intégrant un contexte plus large et une vision associée à des objectifs mesurables concrets au programme général de gouvernement ouvert, la stratégie de gouvernement ouvert peut servir de cadre général pour le plan d'action du PGO du Canada et améliorer la cohérence interne et l'incidence globale. La stratégie de gouvernement ouvert peut également servir d'outil pour promouvoir des initiatives moins attrayantes pour un public externe, mais qui sont néanmoins essentielles à la réussite d'un programme de gouvernement ouvert, comme l'établissement de mécanismes et de processus de gouvernance, conformément à ce qui précède. En tant que tels, une stratégie de gouvernement ouvert et un plan d'action du PGO sont parfaitement complémentaires.

*La SGO devrait être coordonnée avec la Politique sur les services et le numérique et les documents de politique associés.*

Dans plusieurs pays, le programme de gouvernement numérique s'est développé parallèlement au mouvement du gouvernement ouvert. En raison de l'essor des technologies de l'information et des communications (TIC), les gouvernements du monde entier ont commencé à intégrer des outils et des plateformes numériques pour moderniser les services administratifs de l'administration publique et simplifier l'interaction avec les citoyens. Le passage au numérique des gouvernements, et surtout les nouvelles possibilités d'interaction avec les citoyens découlant des TIC, est parfois considéré comme faisant partie du mouvement vers une plus grande ouverture. Un gouvernement numérique et un gouvernement ouvert visent tous deux à améliorer la relation entre les gouvernements et les citoyens. Cependant, le gouvernement ouvert ne considère pas la mise en œuvre des technologies numériques comme un objectif, mais bien comme un moyen d'atteindre l'objectif général qui consiste à créer un gouvernement transparent, responsable et participatif.

Le programme de gouvernement numérique du Canada sert actuellement de cadre pour le programme de gouvernement ouvert. Dans le cadre de la Politique sur les services et le numérique (gouvernement du Canada, 2020<sup>[9]</sup>), qui définit les exigences en matière de gouvernement numérique pour l'ensemble du gouvernement fédéral, le Canada met en œuvre la Stratégie du gouvernement numérique (qui fournit les orientations politiques pour le programme de gouvernement ouvert) et le Plan stratégique des opérations numériques (qui précise comment la Stratégie du gouvernement numérique sera mise en œuvre, y compris les principales priorités et activités à l'échelle du gouvernement sur une période de trois ans).

Que le gouvernement du Canada rehausse le niveau du programme de gouvernement ouvert pour le mettre au même niveau que le programme de gouvernement numérique, comme recommandé ci-dessous, ou non, les programmes de gouvernement numérique et ouvert devraient continuer d'être pleinement coordonnés. Plusieurs des éléments du programme de gouvernement numérique peuvent et devraient être utilisés pour promouvoir les objectifs en matière de gouvernement ouvert. Par exemple, les éléments relatifs à l'information et aux données ouvertes sont communs aux deux programmes, et les outils associés au gouvernement numérique ainsi que les TIC sont actuellement essentiels pour atteindre tous les différents types d'objectifs en matière de gouvernement ouvert au Canada (p. ex., faciliter l'interaction avec les citoyens à l'aide de plateformes numériques). De même, le programme de gouvernement ouvert peut être un outil essentiel pour atteindre les objectifs du programme de gouvernement numérique. Le Graphique 2.3 explique comment la SGO pourrait être ancrée dans le cadre politique actuel du Canada.

### Graphique 2.3. La SGO ancrée dans le cadre politique actuel du Canada



Source : Élaboration de l'auteur.

### Création des arrangements institutionnels et coordination de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert

Compte tenu de l'ampleur des stratégies et des initiatives liées à la promotion de l'ouverture, les responsabilités et les mandats pour la conception, la coordination et la mise en œuvre de différentes politiques et pratiques de gouvernement ouvert sont généralement répartis entre un certain nombre d'institutions publiques dans les pays membres et partenaires de l'OCDE (OCDE, à venir). Cette fragmentation des responsabilités est courante au sein des pays de l'OCDE et crée un fort besoin de coordination efficace entre ces derniers. En conséquence, la quatrième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (2017<sup>[1]</sup>) souligne l'importance de « coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels requis, [les politiques] en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – [...] afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent à ces objectifs » (Encadré 2.4). De même, le Cadre d'action en matière de bonne gouvernance publique de l'OCDE (OCDE, 2020) souligne la nécessité de favoriser la coordination et de remédier à la fragmentation, entre les institutions, des grandes initiatives et priorités politiques.

#### Encadré 2.4. Quatrième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Coordonner, au moyen des dispositifs institutionnels requis, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert – horizontalement et verticalement – à tous les niveaux de gouvernement afin d'assurer leur cohérence avec l'ensemble des objectifs socioéconomiques pertinents et afin de veiller à ce qu'elles contribuent à ces objectifs. »

Source : OCDE, Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert, OCDE, Paris, 2017<sup>[1]</sup>.

Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).

***La conception et la mise en œuvre de la SGO peuvent nécessiter l'habilitation du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT.***

Bien que plusieurs institutions publiques participent à la promotion des relations entre le gouvernement et les citoyens au Canada (voir le Tableau 2.1), la responsabilité principale de la coordination du programme de gouvernement ouvert du Canada incombe actuellement au SCT. Dans l'architecture institutionnelle globale du SCT, le Bureau pour un gouvernement ouvert fait partie du Bureau du dirigeant principal de l'information du Canada (DPI), qui : « fournit une orientation stratégique et assure un leadership afin d'atteindre l'excellence, au sein de l'ensemble du gouvernement du Canada, dans les domaines de la gestion de l'information, de la technologie de l'information, de la sécurité ainsi que de la protection des renseignements personnels et de l'accès à l'information » (gouvernement du Canada, s.d.<sup>[10]</sup>).

**Tableau 2.1. Principales responsabilités institutionnelles pour un gouvernement ouvert au Canada**

Fonction	Nom de l'institution, du secrétariat et/ou de la direction responsable	Responsabilités précises
Coordonner les initiatives de gouvernement ouvert à l'échelle du gouvernement.	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Héberger le Portail du gouvernement ouvert, le soutien technique, le centre politique, la mise en œuvre et le secrétariat du groupe de travail.
Favoriser la transparence des institutions gouvernementales.	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Remettre en question la fonction des dépenses gouvernementales, du secrétariat du groupe de travail et du centre politique.
Superviser la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'information publique.	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	La Division des politiques de l'information et de la protection des renseignements personnels fournit des conseils et une assistance au SCT et aux institutions gouvernementales sur des questions concernant l'accès à l'information et la protection de la vie privée, ainsi que sur des initiatives de divulgation proactive. Cette division participe aussi à la surveillance de la conformité institutionnelle requise par la <i>Loi sur l'accès à l'information</i> et la <i>Loi sur la protection des renseignements personnels</i> .
Protéger et promouvoir l'espace civique.	Patrimoine canadien/ministère de la Justice	Patrimoine canadien : Promouvoir et protéger les arts, la culture et le patrimoine canadiens, principalement au moyen de subventions et de contributions. Ministère de la Justice : Charte canadienne des droits et libertés (surveillance et plaintes par l'entremise du Tribunal canadien des droits de la personne).
Protéger et promouvoir les organisations de la société civile (OSC)	Patrimoine canadien, ministère des Finances et Agence du revenu du Canada	Ministère des Finances et Agence du revenu du Canada : Administration du régime fiscal.
Favoriser la participation des citoyens et des parties prenantes à l'échelle nationale.	Bureau du Conseil privé, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada  Femmes et Égalité des genres Canada	Bureau du Conseil privé : Jusqu'en 2020, héberger le portail Consultations auprès des Canadiens.  Secrétariat du Conseil du Trésor : Partager des leçons apprises et mettre à l'essai des pratiques de mobilisation, et partager des ressources par l'intermédiaire du Portail du gouvernement ouvert et de la <a href="#">Communauté de pratique de la participation du public</a> .  Femmes et Égalité des genres Canada : Faire progresser les pratiques de mobilisation inclusives.
Favoriser la participation des citoyens et des parties prenantes à l'échelle infranationale.	-	Chaque province, territoire et municipalité est responsable de la participation de ses citoyens et parties prenantes. Le SCT offre un soutien et fait de la promotion par l'entremise du Groupe de travail sur le gouvernement ouvert du Canada.
Favoriser la participation des	À l'échelle ministérielle et en fonction du thème	En voici quelques exemples :

citoyens et des parties prenantes dans des domaines thématiques (environnement, santé, services publics, etc.).		Pour les questions environnementales : Environnement et Changement climatique Canada Sur la santé : Santé Canada et l'Agence de la santé publique du Canada Bureau du conseiller scientifique en chef : Feuille de route pour la science ouverte Transparence en matière de sécurité nationale : Sécurité publique Canada
Contrôler l'intégrité des autorités et des institutions publiques.	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Bureau de la dirigeante principale des ressources humaines : Soutenir l'infrastructure des ressources humaines dans la fonction publique, soutenir le programme de changement des ressources humaines et administrer la politique du SCT ( <a href="https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049">https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25049</a> ).
Favoriser un budget ouvert (transparence et participation aux décisions fiscales).	Ministère des Finances	Budget fédéral, y compris l'organisation de consultations (p. ex., <a href="#">Parlons budget 2021   Parlons budget 2021 – Canada.ca2021</a> )  Toutes les données liées aux budgets sont publiées en temps quasi réel sous forme de données ouvertes : <a href="#">Portail du gouvernement ouvert   Gouvernement ouvert (Canada.ca)</a>
Favoriser la responsabilisation verticale (vérification ou contrôle social).	Élections Canada	
Favoriser la transparence des dépenses publiques (approvisionnement, passation de marchés, exécution du budget, etc.).	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Services publics et Approvisionnement Canada	Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada : Centre stratégique pour l'approvisionnement et la passation de marchés. Services publics et Approvisionnement Canada : Administration des systèmes d'approvisionnement fédéraux.
Coordonner le programme d'innovation dans le secteur public du gouvernement fédéral.	Bureau du Conseil privé, Services publics et Approvisionnement Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	Cerner les efforts novateurs prioritaires, y compris l'écologisation du gouvernement, le gouvernement numérique et la gestion des talents. <a href="https://www.canada.ca/fr/gouvernement/fonctionpublique/modernisation.html">https://www.canada.ca/fr/gouvernement/fonctionpublique/modernisation.html</a>

Source : Gouvernement du Canada, *Answers to the background questionnaire for the OECD Open Government Scan of Canada* (document de travail non publié), 2021<sup>[2]</sup>.

Le Bureau pour un gouvernement ouvert est dirigé par le directeur exécutif, Gouvernement ouvert, qui relève du secrétaire adjoint chargé des politiques numériques et de la prestation de services, qui relève à son tour du dirigeant principal de l'information. Bien que l'emplacement institutionnel du Bureau pour un gouvernement ouvert ait permis d'établir des liens solides entre les programmes de gouvernement numérique et de gouvernement ouvert, cela signifie également que le gouvernement ouvert est essentiellement considéré comme l'un des outils du programme général de gouvernement numérique, comme mentionné ci-dessus.

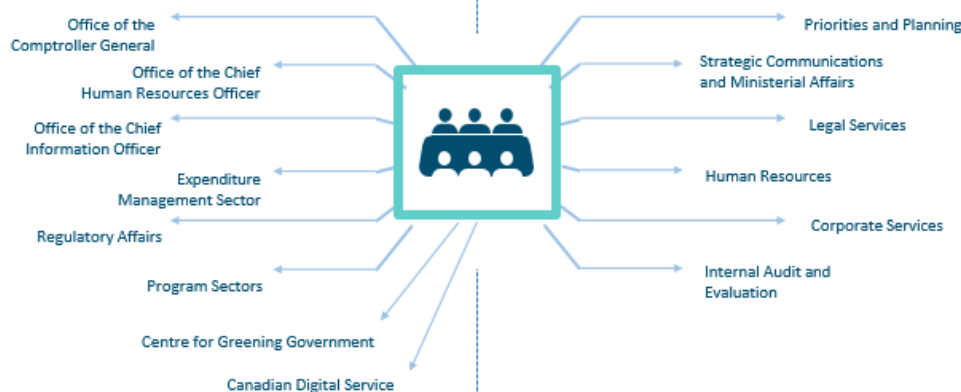
## Graphique 2.4. Le rôle du SCT en tant qu'organisme central et ministère

### Central agency

The central agency function supports the Treasury Board's mandate:

- Sets the government-wide management agenda and provides guidance to departments on a wide range of management issues.
- Performs a challenge function and advises Ministers on proposals brought forward by departments (e.g. on Memoranda to Cabinet, Budget items, and Treasury Board submissions).

The central agency function is generally carried out by the following groups:



### Department

The department functions support the smooth operation of the Treasury Board Secretariat:

- As a department, it is subject to the same TBS agenda and guidance set for other departments.
- Submits proposals to Cabinet for the President's own initiatives

These departmental functions are carried out mainly by the following groups:

Source : Gouvernement du Canada, *Answers to the background questionnaire for the OECD Open Government Scan of Canada* (document de travail non publié), 2021<sup>[2]</sup>.

Pour que la conception et la mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert plus vaste qui amène le gouvernement ouvert au-delà du domaine de la numérisation (tout en s'assurant qu'il reste entièrement coordonné avec celui-ci) soient couronnées de succès, il sera nécessaire de revoir le mandat institutionnel du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT, en plus de lui donner les moyens de devenir le coordonnateur et/ou le centre d'expertise pour une nouvelle approche plus vaste en matière de gouvernement ouvert qui intègre pleinement les programmes relatifs à la transparence, à la reddition de comptes, à la participation des citoyens et à l'espace civique.

*Le Bureau pour un gouvernement ouvert pourrait devenir un centre d'expertise afin de faciliter la mise en œuvre de la SGO*

À moyen et à long terme, la réussite de la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada pourrait exiger de l'équipe responsable des réformes de gouvernement ouvert au SCT qu'elle délaisse son rôle actuel de fournisseur de services et d'infrastructures pour l'information et les données ouvertes afin de devenir un centre d'expertise pour une gamme beaucoup plus vaste de questions liées au gouvernement ouvert (p. ex., participation, responsabilisation et mécanismes).

Conformément à une compréhension nouvelle et améliorée du gouvernement ouvert, le rôle du Bureau pour un gouvernement ouvert consistera à promouvoir une culture de gouvernement ouvert dans

l'ensemble du gouvernement fédéral, à fournir des conseils aux ministères pour la mise en œuvre de différents types d'initiatives de gouvernement ouvert et à faciliter les contacts avec les ministères compétents. Il pourrait comprendre l'élaboration d'un modèle de maturité du gouvernement ouvert, l'ajout de formations et de boîtes à outils, la création de communautés de pratique, ainsi que l'offre d'un soutien informel (p. ex., mise en commun de pratiques exemplaires), comme il sera question ci-dessous.

*Le gouvernement du Canada pourrait envisager de confier la direction du dossier de la participation des citoyens et des parties prenantes au SCT.*

À l'heure actuelle, le dossier de la participation des citoyens et des parties prenantes n'a pas de dirigeant institutionnel clair au sein du gouvernement fédéral du Canada. Les pratiques participatives telles que les consultations publiques ou les processus de cocréation sont principalement mises en œuvre sur une base ponctuelle par les ministères et organismes du gouvernement fédéral. Cependant, les entrevues menées aux fins de la présente analyse ont révélé que la participation est souvent comprise comme une communication/coopération à l'échelle locale ou une consultation avec les Premières Nations, et non comme une politique générale visant à écouter (consultation) et à intégrer (mobilisation) au processus décisionnel les points de vue, les perspectives et les commentaires des citoyens et des parties prenantes. Cette conception étroite de la participation isole les processus participatifs importants qui sont organisés aux échelons fédéral et infranational du gouvernement, comme les processus de délibération. En fait, l'OCDE (2020<sup>[11]</sup>) a rassemblé plus de 40 études de cas portant sur l'utilisation de processus de délibération représentatifs au Canada, et aucune de ces expériences n'est intégrée au programme général de gouvernement ouvert (ou à l'écosystème de la société civile qui participe à ces processus).

Compte tenu de l'expérience acquise par le Bureau pour un gouvernement ouvert au moyen de la coordination du processus de cocréation du PGO et de l'intégration des initiatives pertinentes au Plan d'action national pour un gouvernement ouvert, le Bureau pour un gouvernement ouvert est très bien placé pour devenir le coordonnateur de la politique de participation/mobilisation des citoyens du gouvernement fédéral, dans le cadre du programme de gouvernement ouvert. Dans ce scénario, le Bureau pour un gouvernement ouvert pourrait devenir l'intendant des politiques et le centre d'expertise sur la participation, combinant à la fois les approches politiques et pratiques actuellement défendues par le SCT. À titre d'exemple, le Bureau pour un gouvernement ouvert pourrait ainsi être responsable de la diffusion des principes de participation du public existants (gouvernement du Canada, 2019<sup>[12]</sup>) et s'assurer que ces derniers sont appliqués dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Le Bureau pour un gouvernement ouvert deviendrait en outre le principal point d'entrée pour obtenir des conseils et du soutien sur tout type d'initiative participative menée par les ministères et les organismes, ainsi que pour diriger l'élaboration des cadres réglementaires et politiques en lien avec la participation des citoyens. Dans ce cas, la stratégie de gouvernement ouvert proposée, coordonnée par le Bureau pour un gouvernement ouvert, serait le principal outil pour faire avancer le programme de participation.

Si le Canada décide de ne pas confier officiellement le dossier de la participation au Bureau pour un gouvernement ouvert, ce dernier pourrait tout de même commencer à jouer un rôle plus actif en facilitant la participation des citoyens et des parties prenantes à l'échelle du gouvernement. Le Bureau pour un gouvernement ouvert pourrait adopter une approche pratique en la matière, en soutenant les efforts liés à la participation déployés par les autres ministères et organismes, notamment à l'aide d'outils, de ressources, de connaissances et de capacités. Cela pourrait être fait en produisant des ressources consacrées au soutien de l'acculturation et en fournissant des orientations (p. ex., au moyen de manuels ou de lignes directrices). Le gouvernement du Canada pourrait s'inspirer des lignes directrices de l'OCDE sur la participation des citoyens (à venir) ou du manuel de l'OCDE sur le gouvernement ouvert à l'intention des fonctionnaires péruviens (2021<sup>[13]</sup>). Le Bureau pour un gouvernement ouvert pourrait également soutenir l'apprentissage continu des fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement fédéral en élaborant des formations, des tutoriels ou des cours sur la participation. En s'appuyant sur l'approche de démarrage du SCT, ce bureau pourrait accroître l'incidence des pratiques participatives en procédant à



l'élargissement des initiatives fructueuses (p. ex., assemblées délibérantes et budgétisation participative) et en élaborant des outils spécialisés (p. ex., plateforme numérique et méthodologies). Enfin, c'est en jouant un rôle *de facto* plus actif en lien avec le programme de participation que le Bureau pour un gouvernement ouvert pourra devenir un centre d'expertise en la matière. À cet égard, le gouvernement du Canada pourrait s'inspirer du Centre de la participation citoyenne de la France (Encadré 2.5).

### Encadré 2.5. Centre de la participation citoyenne de la France

La Direction interministérielle de la transformation publique (DITP) est l'institution publique responsable des programmes de gouvernement ouvert et de participation en France. En 2019, elle a créé le Centre de la participation citoyenne, qui est à la fois un espace physique et une communauté de pratique pour tous les fonctionnaires.

- **Un centre d'expertise** : La DITP fournit aux fonctionnaires et à la société civile un soutien technique et des conseils pour faciliter la mise en œuvre de processus participatifs. Les fonctionnaires ont accès à des ressources en matière de connaissances, à des exemples et à des modèles pour élaborer des mécanismes participatifs et des outils numériques prêts à l'emploi. Dans ce centre, la DITP a des équipes spécialisées qui appuient l'organisation de processus participatifs par d'autres institutions publiques et qui forment les fonctionnaires et les parties prenantes intéressées.
- **Une plateforme numérique pour la participation** : La DITP a créé une plateforme centralisée pour les possibilités de participation à l'échelle nationale. La plateforme permet aux citoyens de trouver facilement des possibilités et de surveiller l'incidence de leur participation. Elle permet également aux autorités publiques de commenter leurs possibilités de participation et d'en discuter au moyen d'une plateforme simple et harmonisée.
- **Un espace physique** : Le Centre de la participation citoyenne est un espace physique ouvert aux institutions publiques, à la société civile et aux citoyens. Les autorités publiques peuvent utiliser cet espace pour organiser des réunions ou toute autre activité avec les citoyens et les parties prenantes.
- **Une communauté de pratique** : La DITP a mis en place un hub numérique pour regrouper les communautés de pratique liées au gouvernement ouvert et à la modernisation de l'État. Comptant plus de 50 communautés, ce hub permet aux fonctionnaires de découvrir des communautés qui les intéressent et de se joindre à elles, en fonction d'un sujet donné (participation, services numériques, intelligence collective, pensée conceptuelle, etc.) ou d'une zone géographique.

Source : Élaboration de l'auteur à partir des entrevues avec la DITP.

*Le gouvernement du Canada pourrait envisager de revoir le positionnement du dossier du gouvernement ouvert au sein du SCT.*

Le gouvernement ouvert, en tant que programme transversal et transformationnel, nécessite un leadership global, comme cela est souligné ci-dessus. C'est seulement au moyen de la mobilisation des ordres supérieurs de gouvernement qu'une transition vers une culture de gouvernement ouvert peut être réalisée. Afin de souligner l'importance d'un dossier politique donné, de nombreux pays membres et partenaires de l'OCDE nomment généralement un « champion » qui dirige les efforts de réforme dans l'ensemble du gouvernement central/fédéral.

Les données probantes recueillies par l'OCDE montrent que les bureaux pour un gouvernement ouvert des pays membres font souvent face à des défis en matière de réorganisation qui peuvent avoir une incidence négative sur le niveau d'engagement des hauts dirigeants à l'égard du gouvernement ouvert. Bien que la réorganisation soit une réalité au sein des gouvernements, elle s'est parfois avérée problématique dans le cas des bureaux pour un gouvernement ouvert, principalement en raison de la vaste portée du concept et de la grande variété des politiques qui en relèvent. Dans certains cas, les bureaux pour un gouvernement ouvert ont été placés dans des niches qui limitent leur capacité à réaliser le plein potentiel des réformes de gouvernement ouvert. Dans d'autres cas, les équipes multidisciplinaires (qui sont typiques d'un gouvernement ouvert) ont été divisées selon des lignes plus traditionnelles, ce qui a eu pour effet de réduire leur capacité à produire des résultats positifs.

Afin de refléter une approche plus vaste de l'ouverture et de rehausser le profil du dossier du gouvernement ouvert, le gouvernement du Canada pourrait envisager de revoir son positionnement au sein du SCT. Par exemple, le Bureau pour un gouvernement ouvert actuel pourrait être élevé à l'échelon des sous-ministres adjoints et se voir confier des responsabilités supplémentaires (p. ex., le dossier de la participation des citoyens, comme proposé ci-dessus). Selon le profil des compétences clés en leadership du gouvernement du Canada (gouvernement du Canada, 2015<sup>[14]</sup>), les sous-ministres adjoints sont notamment chargés de « bâtir une culture d'engagement à l'égard d'un service centré sur le citoyen et de l'intérêt public et manifester cet engagement », ainsi que « chercher à établir des alliances stratégiques avec des partenaires et des parties prenantes dans le but d'améliorer constamment les résultats et établir de telles relations ». Élever le dossier du gouvernement ouvert à cet échelon renforcerait donc les structures de reddition de comptes et donnerait plus de poids au Bureau pour un gouvernement ouvert.

À long terme pour mieux faire connaître le profil du dossier du gouvernement ouvert, le Canada pourrait être le premier pays membre de l'OCDE à créer un poste de dirigeant principal du gouvernement ouvert à l'échelon des sous-ministres. Cela pourrait être associé à la création d'un centre d'expertise pour le gouvernement ouvert au sein de la structure du SCT. Le centre d'expertise pourrait avoir des structures subordonnées (« directions »), chacune composée d'équipes multidisciplinaires qui se concentrent sur différents sujets liés au gouvernement ouvert (p. ex., données gouvernementales ouvertes et accès à l'information, participation des citoyens).

### Encadré 2.6. L'emplacement institutionnel et le niveau hiérarchique des bureaux pour un gouvernement ouvert dans les pays membres et partenaires de l'OCDE

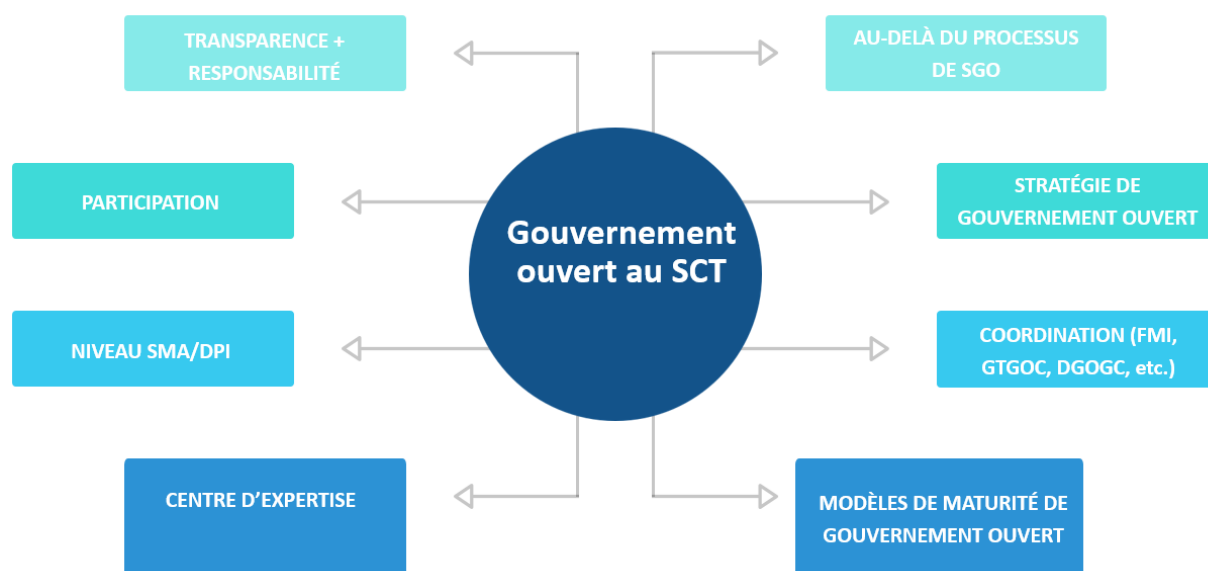
Les données issues de l'enquête menée par l'OCDE en 2020 sur le gouvernement ouvert révèlent que la mise en œuvre de près d'un tiers de leurs documents de politique sur le gouvernement ouvert les plus pertinents (30,53 %) est coordonnée par le bureau du chef de gouvernement ou de cabinet. Viennent ensuite le ministère de l'Administration publique/des Réformes et le ministère de la Justice (à 13,68 % chacun), qui sont parmi les emplacements de bureaux pour un gouvernement ouvert les plus fréquents.

Pour avoir une incidence, ces bureaux ont besoin d'un personnel doté de compétences suffisantes. La réussite de la mise en œuvre du gouvernement ouvert dépend également du mandat des fonctionnaires visant à concevoir et à mettre en œuvre des stratégies et des initiatives de gouvernement ouvert efficaces (OCDE, 2017<sup>[1]</sup>). En ce qui concerne le niveau de l'employé le plus haut placé dans les bureaux pour un gouvernement ouvert, dans 60 % des cas, le membre le plus haut placé est un fonctionnaire du plus haut niveau de la direction, en dessous de l'échelon de ministre ou de secrétaire d'État. Plus d'un cinquième des documents de politique sur le gouvernement ouvert est coordonné par un bureau comprenant un haut fonctionnaire (21,25 %). Les échelons inférieurs de la direction sont rarement présents (13,75 % dans l'ensemble).

Remarque : Données préliminaires. Cela comprend les réponses de 33 pays de l'OCDE et de deux pays partenaires clés.

Source : OCDE, 2020 *OECD Survey on Open Government*, 2021<sup>[4]</sup>.

### Graphique 2.5. Le nouveau rôle proposé du Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT



Source : Élaboration de l'auteur.

***Le processus de conception et de mise en œuvre de la SGO doit être coordonné à l'échelle du gouvernement et avec les parties prenantes non publiques.***

La mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert doit être bien coordonnée dans l'ensemble du secteur public et avec les parties prenantes non publiques, afin que son incidence soit durable. En fin de compte, chaque ministère ou organisme du gouvernement fédéral doit participer à la transition vers une culture de gouvernement ouvert. Ayant reconnu que la mise en œuvre de politiques de gouvernement ouvert requiert une coordination et une collaboration, le Canada a déjà créé un certain nombre de mécanismes de coordination au cours des dernières années (Tableau 2.2).

**Tableau 2.2. Aperçu des mécanismes de coordination les plus importants pour les politiques de gouvernement ouvert au Canada**

Nom	Année de création	Attributs clés	Participants	Institution publique responsable de la coordination
Forum multi-intervenants sur le gouvernement ouvert	2011	Coordonner la participation du Canada au PGO. Fournir des contributions et des conseils relativement à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan d'action national pour un gouvernement ouvert du Canada.	Huit représentants de la société civile et quatre fonctionnaires du gouvernement fédéral	Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT)
Comité des directeurs généraux sur le gouvernement ouvert  <b>Échelon de la direction</b>	2016	Promouvoir l'avancement des principes et des valeurs du gouvernement du Canada en matière de gouvernement ouvert en offrant un soutien interministériel et en communiquant de l'information sur l'application des principes et des outils liés au gouvernement ouvert.	Conformément à son mandat : les membres sont des personnes de l'échelon des directeurs généraux (ou équivalent) qui dirigent la mise en œuvre des engagements prévus dans le Plan d'action national, ou qui ont une responsabilité claire dans le contexte des activités liées au gouvernement ouvert au sein de leur organisation, et qui sont prêts à jouer un rôle de leadership pour soutenir les principales questions en lien avec le gouvernement ouvert au sein de leur institution et/ou à l'échelle du gouvernement.	Ce comité est présidé par le directeur général, Gouvernement ouvert, du SCT.
Groupe de travail des coordinateurs sur le gouvernement ouvert  <b>Échelon opérationnel</b>	2013	Assurer le partage d'information entre les ministères sur les pratiques exemplaires en lien avec le gouvernement ouvert ainsi que sur toute mise à jour des politiques, et soutenir l'adoption d'une approche cohérente et axée sur les résultats en matière de gouvernement ouvert à l'échelle du gouvernement du Canada.	Il s'agit d'un groupe de travail destiné aux coordonnateurs du gouvernement ouvert, aux responsables des engagements prévus dans le Plan pour un gouvernement ouvert et aux adeptes du gouvernement ouvert. Tout fonctionnaire fédéral qui souhaite devenir membre de ce groupe de travail peut le faire. Au moins un représentant par ministère ou organisme est demandé.	L'institution responsable de coordonner le groupe de travail est le SCT. Le directeur de l'équipe responsable du gouvernement ouvert préside les réunions.
Groupe de travail sur le gouvernement ouvert du Canada  <b>Échelon fonctionnel – accent mis sur</b>	2017	Renforcer la collaboration relative aux initiatives de gouvernement ouvert entre les différents ordres de gouvernement.	Ce groupe de travail est composé de membres qui reflètent les multiples ordres de gouvernement au Canada et rassemble des membres du gouvernement fédéral, des provinces, des territoires et des municipalités. Au	Ce groupe de travail est présidé par un représentant du gouvernement fédéral (directeur général, Gouvernement ouvert, Secrétariat du Conseil du Trésor) et un représentant des gouvernements

l'échelon infranational du gouvernement			plus un ou deux représentants de chaque administration participante ayant une expertise dans une variété de domaines peuvent devenir membres de ce groupe de travail.	provinciaux/territoriaux (à revoir chaque année).
---	--	--	---	---

Source : Élaboration de l'auteur basée sur le gouvernement du Canada (2021<sup>[21]</sup>).

*Le Canada pourrait envisager de mettre à jour les mandats des coordonnateurs ministériels du gouvernement ouvert.*

Ayant reconnu que la mise en œuvre efficace de politiques de gouvernement ouvert requiert une coordination et une collaboration dans l'ensemble du gouvernement, le Canada a créé des postes de coordonnateur ministériel du gouvernement ouvert. Les coordonnateurs sont généralement des personnes issues de l'échelon fonctionnel (directeur et échelons inférieurs) qui agissent comme le principal point de contact du Bureau pour un gouvernement ouvert (voir l'Encadré 2.7 pour une liste des responsabilités). Les coordonnateurs se réunissent régulièrement dans le contexte d'un groupe de travail spécialisé (Tableau 2.2). Bien que la mise en place des postes de coordonnateur soit une bonne pratique, les données probantes recueillies pendant la mission d'enquête de l'OCDE ont révélé que plusieurs coordonnateurs remplissent ce rôle de façon « secondaire » et qu'ils ne sont généralement pas rattachés à un bureau dédié au gouvernement ouvert.

En outre, le Canada a mis sur pied un comité général des directeurs du gouvernement ouvert. Les membres de ce comité participent aux activités relatives au gouvernement ouvert de leur institution. Ils jouent souvent un rôle de leadership pour soutenir les questions clés liées au gouvernement ouvert au sein de leur institution et/ou dans l'ensemble du gouvernement. Cela dit, ce travail est aussi couramment réalisé en tant que tâche « secondaire », et beaucoup n'ont pas de chaîne de responsabilité claire à l'égard des questions de gouvernement ouvert.

Bien que la création de ces deux groupes puisse être considérée comme une bonne pratique, les entrevues menées pendant la mission d'enquête de l'OCDE ont révélé que les coordonnateurs du gouvernement ouvert et les directeurs généraux responsables du gouvernement ouvert sont en fait principalement des coordonnateurs de l'information et des données ouvertes, et non des coordonnateurs du programme général de gouvernement ouvert de leur ministère/organisme. Dans la pratique, la plupart des coordonnateurs/directeurs généraux ne coordonnent pas les politiques participatives de leur ministère et sont rarement responsables des initiatives qui ont pour but de favoriser la reddition de comptes et la réceptivité.

Les activités, les rôles et les responsabilités des coordonnateurs et des directeurs généraux du gouvernement ouvert devraient être mis à jour pour refléter la nouvelle approche du Canada en matière de gouvernement ouvert, une fois que la SGO aura été adoptée. Les coordonnateurs pourraient, p. ex., être les points de contact de leur ministère pour la SGO, tandis que les directeurs généraux pourraient soutenir les efforts visant à garantir que les politiques conçues et mises en œuvre par leur institution sont conformes aux approches en matière de gouvernement ouvert (p. ex., les citoyens et les parties prenantes participent à la conception des politiques; de l'information au sujet de la politique est rendue publique en temps opportun et de manière accessible; les données sur le rendement sont facilement accessibles).

## Encadré 2.7. Responsabilités des coordonnateurs ministériels du gouvernement du Canada

### Point de contact pour le SCT et d'autres ministères

- Déterminer un point de contact dans les ministères pour les commentaires reçus sur le Portail du gouvernement ouvert.
- Participer à divers groupes de travail pour faire progresser le gouvernement ouvert au sein du gouvernement du Canada.
- Faciliter le partage des leçons apprises et des événements d'apprentissage au sein des ministères.
- Soutenir des chaînes de gouvernance claires sur les questions et les défis.

### Rôle central de coordination au sein des ministères

- Étendre les exigences relatives au gouvernement ouvert à divers programmes et sections, y compris la gestion de l'information, les technologies de l'information, l'accès à l'information, la planification stratégique et les communications.
- Cerner et créer des programmes et du matériel pour faciliter l'adoption et l'avancement du gouvernement ouvert, y compris le processus de publication de l'information et des données, le matériel de communication, le matériel d'apprentissage et les événements.
- Assurer une fonction de coordination et de soutien pour les responsables des données du gouvernement du Canada et les propriétaires des programmes en ce qui concerne la publication de données ouvertes et le traitement des demandes relatives aux données ouvertes sur le Portail du gouvernement ouvert (p. ex., suggérer un ensemble de données, commentaires reçus en ligne ou par courriel).
- Soutenir l'adoption d'un processus de publication numérique, y compris les concepts d'ouverture par défaut et d'automatisation.

### Faire du gouvernement ouvert une priorité permanente du gouvernement

- Améliorer le soutien avec des coordonnateurs désignés qui ont des responsabilités essentielles.
- Offrir la capacité de concevoir des initiatives de gouvernement ouvert ou de soutenir leur avancement, comme la publication avec un objectif ou l'établissement de priorités en fonction des demandes du public.
- Présenter le point de vue des ministères et des connaissances pratiques sur l'avancement du gouvernement ouvert au sein du gouvernement du Canada.

### Maintenir les ressources ministérielles sur le Portail du gouvernement ouvert

- Comprendre le processus de publication des données ouvertes dans le registre du gouvernement ouvert, y compris les exigences relatives aux métadonnées, l'accessibilité, les langues officielles et la documentation à l'appui.
- Soutenir la gestion des fonds de données ouvertes, y compris le respect des exigences relatives à la qualité des données.

Source : Gouvernement du Canada, *Answers to the background questionnaire for the OECD Open Government Scan* (document de travail non publié), 2021<sup>[2]</sup>.



*Le Canada pourrait envisager d'améliorer les mécanismes de coordination existants pour le gouvernement ouvert.*

Une approche plus globale à l'égard du gouvernement ouvert et l'adoption éventuelle d'une stratégie de gouvernement ouvert peuvent nécessiter un examen des espaces de coordination existants pour le gouvernement ouvert au Canada. À court et à moyen terme, le Canada pourrait entre autres envisager de créer un mécanisme qui facilite la mise en œuvre de la SGO. Ce mécanisme pourrait être basé sur le Forum multi-intervenants actuel, en reprenant sa composition actuelle et en élargissant son mandat. Ainsi, le mécanisme de coordination du gouvernement ouvert pourrait avoir un champ de responsabilités plus large, comprenant la coordination et la surveillance de la mise en œuvre de la SGO et du programme général de participation des citoyens.

Une fois que le programme de gouvernement ouvert du Canada aura atteint sa pleine maturité, à long terme, le Canada pourrait envisager de créer un comité national pour un gouvernement ouvert composé de toutes les parties prenantes publiques et non publiques concernées. Le comité pour un gouvernement ouvert serait un mécanisme de coordination pour l'ensemble des politiques et des pratiques qui relèvent du concept de gouvernement ouvert.

Concrètement, un éventuel comité pour un gouvernement ouvert intégrerait d'autres mécanismes existants, comme le Forum multi-intervenants (et le mécanisme de coordination du gouvernement ouvert, comme recommandé ci-dessus), en tant que sous-comités. Le comité pour un gouvernement ouvert serait présidé par le SCT et le dirigeant principal du gouvernement ouvert, comme recommandé, si le Canada décide de mettre en œuvre cette recommandation. Il serait composé de hauts représentants des institutions clés de l'écosystème fédéral de gouvernement ouvert, ainsi que de représentants clés de la société civile, du milieu universitaire, du secteur privé et des syndicats.

### **Encadré 2.8. Le Forum sur le gouvernement ouvert de l'Espagne (*Foro de Gobierno Abierto*)**

En février 2018, le gouvernement de l'Espagne a lancé le Forum sur le gouvernement ouvert, soit le premier dialogue ouvert entre tous les ordres de gouvernement et la société civile sur la transparence, la participation et la reddition de comptes.

Une **assemblée plénière** a lieu une ou deux fois par année. Elle rassemble les administrations publiques de tous les échelons et la société civile, y compris :

- des représentants de l'administration générale de l'État (AGE), de toutes les villes et communautés autonomes et de la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP);
- des représentants de l'Académie royale des sciences morales et politiques, des professeurs d'université, des associations et des fondations sans but lucratif, le Conseil des consommateurs et des utilisateurs, ainsi que des entités du troisième secteur.

La **Commission permanente** est l'organe directeur du Forum. Elle comprend les membres suivants de l'assemblée plénière :

- les premier et deuxième vice-présidents;
- six membres représentant l'administration publique (y compris les gouvernements infranationaux) et six représentants vocaux de la société civile;
- d'autres membres de l'assemblée plénière qui ne font pas partie de la Commission permanente, ainsi que des experts et des conseillers sur les questions à débattre.

Les **groupes de travail** sont des espaces de réflexion où l'information est groupée, où des connaissances sont générées et où différents points de vue sur des sujets précis liés au gouvernement

ouvert sont comparés. Des experts ou des conseillers sur les sujets à traiter peuvent être invités aux réunions, de même que tout membre de l'assemblée plénière. Il existe actuellement trois groupes de travail :

- participation et collaboration;
- transparence et responsabilisation;
- formation et sensibilisation.

Source : Gouvernement de l'Espagne, *Foro de Gobierno Abierto* [Forum sur le gouvernement ouvert], Madrid, s.d.[15]. Sur Internet : [http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html) (page consultée le 10 décembre 2018).

## Surveillance et évaluation de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada

Compte tenu de leur nature multidimensionnelle et transversale, les politiques de gouvernement ouvert sont difficiles à surveiller et à évaluer (OCDE, 2019<sup>[16]</sup>). Malgré cela, la nécessité de pouvoir prouver les effets positifs des réformes de gouvernement ouvert, dont une compréhension plus concrète de leur dynamique et de leurs effets, a rendu la surveillance et l'évaluation particulièrement pertinentes (OCDE, 2019<sup>[16]</sup>).

Le Canada n'est pas le seul pays à devoir montrer l'incidence des réformes de gouvernement ouvert. La création de systèmes de surveillance et d'évaluation plus solides pour le gouvernement ouvert est un défi auquel font face plusieurs pays membres et partenaires de l'OCDE. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête sur le gouvernement ouvert réalisée en 2020 par l'OCDE (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>) suggèrent que – pour l'instant – la plupart des pays font uniquement le suivi de la mise en œuvre de leurs plans d'action du PGO (au lieu du programme de gouvernement ouvert dans son ensemble) et recueillent des données et des éléments de preuve limités concernant les effets plus généraux sur les initiatives de gouvernement ouvert (OCDE, à venir<sup>[17]</sup>). Dans la plupart des cas, les évaluations (lorsqu'elles ont lieu) sont encore réalisées sur une base ponctuelle.

Au Canada, comme dans la plupart des pays membres de l'OCDE, il n'existe actuellement aucun système intégré pour surveiller l'ouverture du gouvernement fédéral. Malgré cela, le Canada recueille déjà de nombreuses données sur différentes politiques de gouvernement ouvert. Par exemple, le Portail du gouvernement ouvert comprend une section consacrée à la fourniture de statistiques portant sur la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, y compris des données sur les demandes reçues pendant une période donnée, les demandes traitées ou reportées à la période suivante, etc.

### Encadré 2.9. Cinquième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de suivi, d'évaluation et d'apprentissage en rapport avec les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, par les moyens suivants :

1. en désignant les acteurs institutionnels qui seront chargés de recueillir et de diffuser une information et des données actualisées et fiables en format ouvert;

2. en élaborant des indicateurs comparables visant à mesurer les processus, les résultats, les réalisations et les impacts, en collaboration avec les parties prenantes;
3. en favorisant une culture de suivi, d'évaluation et d'apprentissage parmi les fonctionnaires grâce à un renforcement de leurs capacités à effectuer régulièrement des exercices à ces fins, en collaboration avec les parties prenantes concernées. »

Source : OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, OCDE, Paris, 2017<sup>[1]</sup>.

Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).

### ***Le Canada pourrait envisager d'associer la conception de la SGO à un modèle de maturité du gouvernement ouvert.***

Un modèle de maturité est un instrument de référence qui sert à évaluer la transition d'une entité vers un objectif précis au cours d'une période donnée. La conception de modèles de maturité pour différents domaines de la gouvernance publique est de plus en plus fréquente, y compris pour le domaine du gouvernement ouvert.

La SGO du Canada pourrait être associée à un modèle de maturité qui permettrait d'évaluer l'ouverture et de prendre des initiatives pour la favoriser. Plus particulièrement, les modèles de maturité du gouvernement ouvert peuvent :

- établir une norme de référence de ce à quoi ressemblent les bonnes pratiques dans le domaine du gouvernement ouvert;
- permettre aux institutions publiques d'évaluer leur degré d'ouverture à un moment donné et de déterminer où elles se situent par rapport aux bonnes pratiques nationales;
- permettre l'élaboration d'une trajectoire cohérente et souple vers des niveaux élevés de maturités, ce qui peut être adapté en fonction de la situation de chaque institution publique;
- montrer les étapes de cette progression et les réalisations nécessaires qui, à chaque étape, sont utiles et consolident le passage aux étapes suivantes;
- faciliter la définition d'une méthode de surveillance et d'évaluation;
- permettre la tenue de comparaisons entre les institutions publiques au sein d'un cadre défini.

Afin d'être utiles, les modèles de maturité du gouvernement ouvert doivent être basés sur une compréhension commune de ce à quoi ressemblent les étapes de l'ouverture dans une institution publique. Pour ce faire, il faut répondre aux questions suivantes : *Quand une institution publique peut-elle être considérée comme totalement ouverte? Que suppose le fait d'être fermé?* Pour pouvoir répondre à ces questions, les modèles de maturité du gouvernement ouvert doivent être basés sur une théorie du changement bien définie et associée à des indicateurs, à des cibles et à des points de référence.

Associer la SGO à un modèle de maturité peut présenter plusieurs avantages : premièrement, cela peut inciter les fonctionnaires à rendre compte des progrès liés au gouvernement ouvert, favorisant ainsi une culture de surveillance et d'évaluation et, d'un point de vue plus général, une culture de responsabilisation. Deuxièmement, cela peut favoriser la participation des hauts dirigeants, créant ainsi des « bâtons ».

### ***La stratégie pourrait comprendre un solide système de surveillance et d'évaluation de la mise en œuvre.***

La mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert doit faire l'objet d'une surveillance systématique et, éventuellement, d'une évaluation. La surveillance pourrait par exemple être assurée par un système de surveillance intégré, disponible sur le Portail du gouvernement ouvert. Le système devrait permettre

aux parties prenantes publiques et non publiques de surveiller la mise en œuvre de la stratégie au quotidien.

La stratégie pourrait confier au SCT le mandat d'élaborer un plan annuel en matière de surveillance et d'évaluation pour la stratégie de gouvernement ouvert. Le Comité national pour un gouvernement ouvert, comme recommandé ci-dessus, pourrait servir de plateforme institutionnelle pour surveiller les progrès réalisés dans la poursuite des objectifs stratégiques et en discuter, et ce, de manière systématique. En outre, le nouveau bureau du dirigeant principal du gouvernement ouvert du SCT pourrait être responsable de surveiller la mise en œuvre de la stratégie sur une base quotidienne.

### Encadré 2.10. Indicateurs de base du Mexique sur le gouvernement ouvert

Les mesures du Mexique concernant le gouvernement ouvert ont été élaborées par le Centre de recherche et d'enseignement économiques (CIDE) et sont basées sur une initiative de l'Institut national pour la transparence, l'accès à l'information et la protection des données personnelles (INAI). Elles se veulent une base de référence pour mesurer l'état actuel du système national de transparence, d'accès à l'information et de protection des données personnelles (SNT) et, plus généralement, des politiques en matière de gouvernement ouvert. Puisqu'elles ont pour but d'être une « radiographie » du point de départ de la politique de l'État mexicain en matière de gouvernement ouvert aux échelles nationale et infranationale, elles vont au-delà de la simple mesure de la conformité à la réglementation et visent à recueillir de l'information pertinente sur les résultats des politiques de gouvernement ouvert du point de vue du gouvernement et des citoyens.

Les mesures commencent par une définition opérationnelle du gouvernement ouvert, laquelle est structurée en fonction de deux dimensions : la transparence et la participation du public. Chaque dimension est abordée sous deux angles : le gouvernement et les citoyens.

	Dimension de la transparence	Dimension de la participation du public
<b>Perspective gouvernementale</b>	Le gouvernement rend-il publique de l'information à propos de ses décisions et de ses actions? Dans quelle mesure cela est-il fait? Quelle est la qualité de l'information en question?	De quelles manières les citoyens peuvent-ils avoir une incidence sur les décisions publiques?
<b>Perspective citoyenne</b>	Dans quelle mesure est-il possible qu'un citoyen obtienne de l'information pertinente en temps opportun afin de prendre des décisions?	Les citoyens peuvent-ils activer un mécanisme leur permettant d'avoir une influence sur les décisions publiques?

L'équipe du CIDE a élaboré un indice de l'ouverture du gouvernement, qui est composé de mesures de la transparence et de la participation du point de vue du gouvernement et des citoyens. Aux fins de l'élaboration de ces indices, une analyse de la réglementation existante, un examen des sites Web gouvernementaux ainsi que des utilisations simulées (y compris des demandes d'information) ont été réalisés. L'enquête relative aux mesures a porté sur un échantillon de 908 organismes gouvernementaux aux échelles nationale et infranationale. Au total, 754 portails ont été examinés et 3 635 demandes d'information ont été envoyées. L'indice de l'ouverture du gouvernement ainsi obtenu était égal à 0,39 (sur une échelle de 0 à 1). L'indice a montré que la dimension de la transparence a une valeur beaucoup plus élevée (0,50) que la dimension de la participation (0,28).

Source : INAI, *Resultados Edición 2017*, 2017<sup>[18]</sup>. Sur Internet : <http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/descargables> (page consultée le 11 janvier 2019).

## Communication de la stratégie de gouvernement ouvert du Canada

La communication publique est un élément essentiel que le gouvernement peut déployer à *l'interne* (entre les entités publiques et au sein de celles-ci) et à *l'externe* (avec le grand public), et elle peut servir d'outil pour la mise en œuvre des politiques ainsi que la conception et la prestation des services.

### Encadré 2.11. Sixième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Communiquer activement sur les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur les résultats, réalisations et impacts correspondants afin de veiller à ce qu'elles soient connues, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique, l'objectif étant de favoriser leur mise en pratique et de susciter l'adhésion des parties prenantes. »

Source : OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, OCDE, Paris, 2017<sup>[11]</sup>. Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).

### **La SGO doit être communiquée largement à l'interne et à l'externe**

La conception et la mise en œuvre d'une SGO pourraient être une occasion pour le Canada d'élaborer une approche de communication plus cohérente dans le contexte du gouvernement ouvert, ainsi qu'une occasion de coordonner les messages avec les responsables des communications de l'ensemble du gouvernement du Canada.

Il est essentiel de veiller à ce que la stratégie soit communiquée aux parties prenantes concernées, conformément au document intitulé *Communicating Open Government: a How-to Guide* (OCDE; PGO, 2018<sup>[7]</sup>), qui a été rédigé conjointement par l'OCDE et le PGO. La vision de la stratégie doit devenir pertinente pour les activités quotidiennes de chaque fonctionnaire. Le SCT pourrait donc déployer des efforts particuliers pour s'assurer que tous les fonctionnaires sont au courant de son existence et que les hauts fonctionnaires tiennent leur institution responsable de sa mise en œuvre. Cela pourrait comprendre l'organisation d'événements à haute visibilité et la conception d'une stratégie de communication particulière. Les communications internes relatives à la SGO peuvent également contribuer à créer des synergies en rapprochant les décideurs et les communicateurs publics.

### Assurance de la réalisation et de la mise en pratique de la stratégie de gouvernement ouvert

La conception d'une stratégie de gouvernement ouvert permettra de donner une nouvelle dimension au programme de gouvernement ouvert du Canada. L'adoption d'une culture de gouvernance de type « gouvernement ouvert » nécessitera des changements relatifs aux valeurs, aux croyances, aux normes de conduite et aux attentes sur les plans individuel et institutionnel (OCDE, 2021<sup>[19]</sup>). Reconnaissant que la sensibilisation, les connaissances et les compétences jouent un rôle important dans la promotion d'une transition vers une culture de gouvernement ouvert, la troisième disposition de

la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert invite notamment les pays à promouvoir « une maîtrise des compétences de base liées au gouvernement ouvert »<sup>4</sup> (Encadré 2.12).

### Encadré 2.12. Troisième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Assurer la réalisation et la mise en pratique des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert, par les moyens suivants :

- (i) en chargeant les fonctionnaires de concevoir et de mettre en œuvre des stratégies et initiatives couronnées de succès en matière de gouvernement ouvert, et en leur fournissant les ressources humaines, financières et techniques adéquates, tout en favorisant une culture institutionnelle propice;
- (ii) en favorisant une maîtrise des compétences de base liées au gouvernement ouvert au sein des administrations publiques, à tous les niveaux d'administration, ainsi que parmi les parties prenantes. »

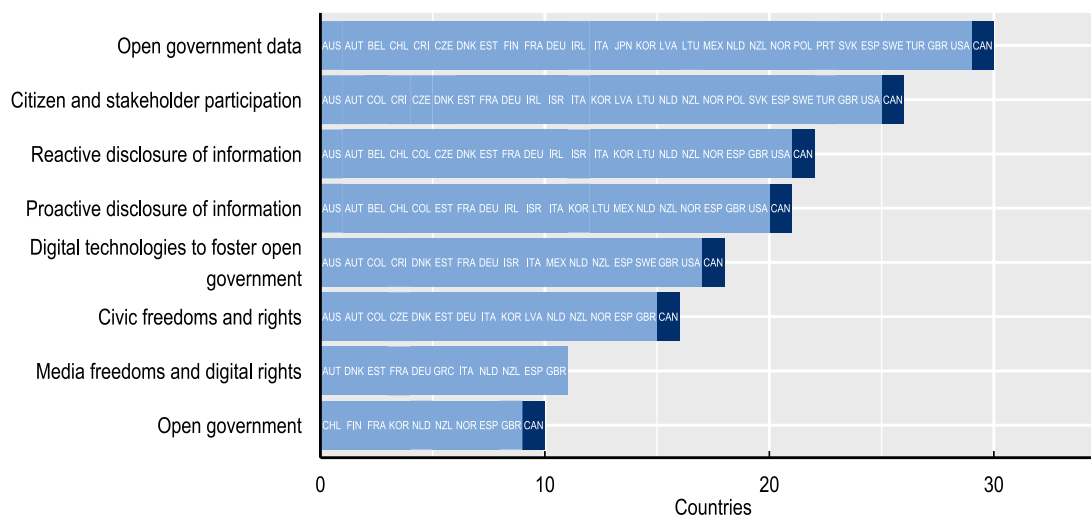
Source : OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, OCDE, Paris, 2017<sup>[1]</sup>.

Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).

### ***Le Canada pourrait envisager de concevoir une boîte à outils de gouvernement ouvert afin de faciliter la mise en œuvre de la stratégie.***

Afin d'accroître la sensibilisation, de favoriser l'adhésion et de permettre à leur personnel et à la société civile de maîtriser des compétences de base liées au gouvernement ouvert, la plupart des gouvernements des pays membres de l'OCDE ont élaboré des lignes directrices, des boîtes à outils et des manuels concernant les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert (OCDE, à venir). Selon les résultats de l'enquête menée par l'OCDE en 2020 sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>), 30 des 33 pays membres de l'OCDE (91 %) avaient des lignes directrices sur les données gouvernementales ouvertes, et 26 pays membres de l'OCDE (79 %) avaient des lignes directrices sur la participation des citoyens et des parties prenantes. En outre, 22 pays membres de l'OCDE (67 %) avaient des lignes directrices sur la divulgation réactionnelle d'information et 21 (64 %), sur la divulgation proactive. Seulement 10 pays membres de l'OCDE (30 %) avaient des lignes directrices portant explicitement sur le concept de gouvernement ouvert (Graphique 2.6).

**Graphique 2.6. Présence de lignes directrices sur le gouvernement ouvert à l'intention des fonctionnaires à l'échelle centrale/fédérale**



Remarque : Nombre = 33. Sélection multiple possible.

Source : OCDE, 2020 *OECD Survey on Open Government*, 2021<sup>[4]</sup>.

Le Canada a déjà élaboré des boîtes à outils et des lignes directrices pour différents domaines du gouvernement ouvert, y compris la Trousse d'outils maison de données ouvertes (gouvernement du Canada, 2019<sup>[20]</sup>), qui fournit un guide par étapes sur la façon d'élaborer et de mettre en œuvre une initiative de données ouvertes. La conception de la stratégie de gouvernement ouvert et l'approche beaucoup plus large à l'égard des principes de gouvernement ouvert qu'elle promeut pourraient être associées à la création d'une boîte à outils holistique (en ligne) se rattachant au gouvernement ouvert, laquelle pourrait être mise gratuitement à la disposition de tous les fonctionnaires et de l'ensemble de la société. Cette boîte à outils pourrait fournir un aperçu des mesures concrètes pouvant être prises par les fonctionnaires pour favoriser les interactions avec les citoyens et accroître l'ouverture de leur institution. En plus de comprendre les connaissances et l'expérience du SCT en lien avec l'information et les données ouvertes, la boîte à outils devrait fournir des outils et des conseils concrets sur les outils et les mécanismes participatifs, ainsi que sur les pratiques de reddition de comptes et d'intégrité qui sont pertinentes dans le contexte de l'ouverture (p. ex., la transparence du lobbying et les déclarations de patrimoine).

De même, le Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT pourrait diriger la création d'une boîte à outils de gouvernement ouvert en ligne à l'intention des citoyens, laquelle pourrait leur expliquer leurs droits et leur fournir un aperçu des possibilités de collaboration avec les institutions publiques. Le navigateur de boîtes à outils pour un gouvernement ouvert<sup>5</sup> de l'OCDE fournit un aperçu des boîtes à outils, des manuels et des lignes directrices disponibles concernant les différentes politiques de gouvernement ouvert dans le monde.

### Encadré 2.13. Exemples de boîtes à outils existantes dans le domaine du gouvernement ouvert

#### Boîte à outils pour l'élaboration de politiques ouvertes (Royaume-Uni)

Conçue par le bureau du Cabinet du Royaume-Uni, cette boîte à outils fournit des outils et des techniques aux décideurs pour les aider à élaborer des politiques centrées sur les utilisateurs, et ce, en quatre étapes : diagnostic, découverte, élaboration et mise en œuvre.



### **Boîte à outils du PGO (PGO)**

La boîte à outils du PGO est un projet de collaboration qui contient actuellement 263 cas de gouvernement ouvert et qui fournit de l'information sur 1 445 outils provenant de 651 organisations. Ce répertoire d'outils numériques permet aux décideurs de trouver l'outil adapté à leur propre contexte et de tirer des leçons des expériences de l'ensemble de la communauté du gouvernement ouvert.

### **Boîte à outils bE-Open : Gouvernement local ouvert (Conseil de l'Europe)**

Cette boîte à outils, qui met l'accent sur l'Arménie, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine, vise à soutenir la démocratie au moyen d'une meilleure gouvernance locale. Elle fournit de l'information sur les normes, les lois, les lignes directrices et les bonnes pratiques internationales se rattachant à quatre thèmes : l'éthique et la responsabilité publiques, la prévention de la corruption, la transparence, ainsi que la participation des citoyens.

### **Boîte à outils « Implementing Innovation: A User's Manual for Open Government Programs » (Reboot)**

Ce manuel présente un processus en huit étapes, de l'élaboration du concept à la mise en œuvre, pour la création d'un programme de gouvernement ouvert.

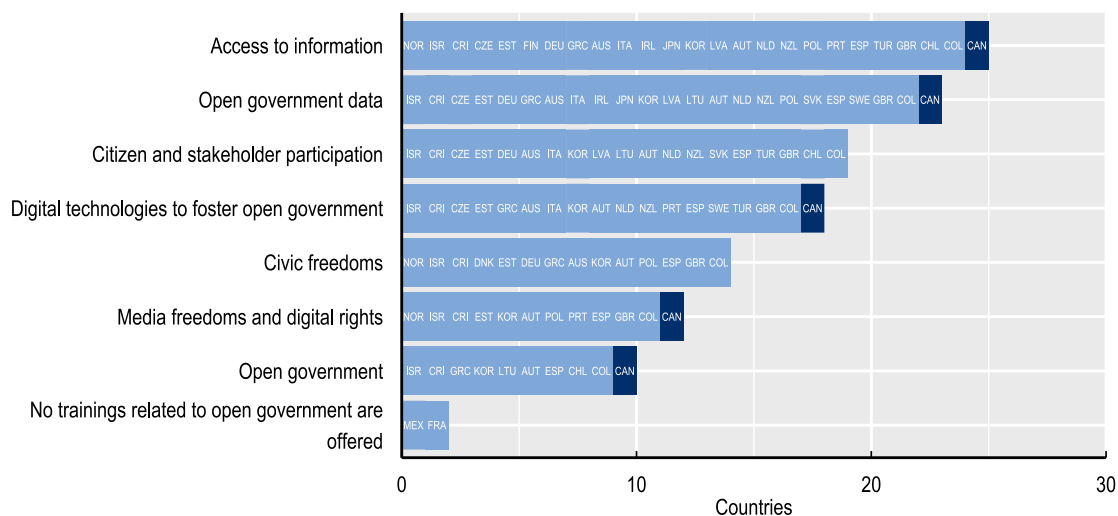
Sources : Bureau du Cabinet du Royaume-Uni, *Open Policy Making toolkit*, 2017<sup>[21]</sup>. Sur Internet : <https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>; PGO, *OGPtoolbox*, s.d.<sup>[22]</sup>. Sur Internet : <https://ogptoolbox.org/de/>; Conseil de l'Europe, *bE-Open : Gouvernement local ouvert*, s.d.<sup>[23]</sup>. Sur Internet : <https://www.beopen-congress.eu/fr/>; Reboot, *Implementing Innovation: A User's Manual for Open Government Programs*, s.d.<sup>[24]</sup>. Sur Internet : <https://implementinginnovation.org/manual/>.

## ***Le Canada pourrait envisager de créer un cours en ligne sur la stratégie de gouvernement ouvert.***

L'organisation de formations, de séances d'information et d'événements de renforcement des capacités est un autre moyen de s'assurer que les fonctionnaires et les parties prenantes non publiques adoptent les principes de gouvernement ouvert et augmentent leur maîtrise des compétences de base liées au gouvernement ouvert (OCDE, 2021<sup>[19]</sup>). D'après les résultats de l'enquête menée par l'OCDE en 2020 sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2021<sup>[4]</sup>), la plupart des gouvernements de l'OCDE offrent à leur personnel des formations précises sur différentes politiques et pratiques de gouvernement ouvert.

Par exemple, 25 des 33 pays membres de l'OCDE qui ont été interrogés (76 %) proposent de la formation sur l'accès à l'information, et 23 des pays membres de l'OCDE (70 %) ont une formation sur les données gouvernementales ouvertes. En outre, 19 pays membres de l'OCDE (58 %) proposent de la formation sur la participation des citoyens et des parties prenantes, et 10 pays membres de l'OCDE (30 %) ont une formation sur le gouvernement ouvert en tant que concept intégré (p. ex., pour expliquer ce que signifie le gouvernement ouvert)<sup>6</sup>. Le Canada est conforme à la pratique de l'OCDE et propose lui aussi de la formation dans la plupart de ces domaines (Graphique 2.7).

## Graphique 2.7. Formations offertes aux fonctionnaires du gouvernement central/fédéral des pays membres de l'OCDE



Remarque : Nombre = 33. Sélection multiple possible.

Source : OCDE, 2020 *OECD Survey on Open Government*, 2021<sup>[4]</sup>.

Bien que les formations destinées aux fonctionnaires représentent actuellement une pratique courante dans les pays de l'OCDE, les données issues de l'enquête menée par l'OCDE montrent que les gouvernements déploient moins d'efforts pour encourager les parties prenantes non publiques à maîtriser les compétences de base liées au gouvernement ouvert. Par exemple, seulement la moitié des pays membres de l'OCDE ont déclaré fournir une quelconque formation liée au gouvernement ouvert aux parties prenantes non publiques. Dans la plupart des cas, ces formations portent sur les données gouvernementales ouvertes ainsi que sur l'accès à l'information.

Dans le cadre des efforts visant à créer un environnement propice à la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert, le Canada pourrait envisager de créer un cours d'introduction au gouvernement ouvert qui pourrait être offert gratuitement sur le Portail du gouvernement ouvert, comme l'a fait le Brésil.

### Encadré 2.14. Formations sur le gouvernement ouvert au Brésil

La Direction de la transparence et du contrôle social du Bureau du Contrôleur général de l'Union (en partenariat avec l'Université fédérale de Goiás) a préparé un environnement de formation en ligne portant sur différentes politiques et pratiques de gouvernement ouvert. Tous les cours sont offerts gratuitement et peuvent être suivis autant par les fonctionnaires que par les parties prenantes non publiques (à noter que la plupart d'entre eux sont toutefois axés sur les fonctionnaires). En plus des cours portant sur le mandat principal du Bureau du Contrôleur général de l'Union (p. ex., l'accès à l'information), le catalogue comprend un cours de 20 heures consacré au concept de gouvernement ouvert.

Source : OCDE, *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Éditions OCDE, Paris, 2022<sup>[25]</sup>.  
Sur Internet : <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>.

### ***Le Canada pourrait envisager de faciliter la création d'une communauté de pratique sur le gouvernement ouvert.***

Les communautés de pratique peuvent être des outils utiles pour échanger de bonnes pratiques et faciliter le partage des ressources et des expériences. Dans le cadre du processus de mise en œuvre de la SGO, le Canada pourrait envisager de créer une communauté de pratique dédiée au gouvernement ouvert, réunissant ainsi les fonctionnaires et les parties prenantes non publiques de toutes les branches de l'État et de tous les ordres de gouvernement qui s'intéressent aux sujets liés au gouvernement ouvert et/ou qui ont participé à des formations sur les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert. La communauté de pratique sur le gouvernement ouvert pourrait intégrer la Communauté de pratique de la participation du public déjà en place.

La communauté du gouvernement ouvert pourrait être animée par le SCT, au moyen d'un espace spécialisé en ligne. En plus d'être une plateforme de dialogue, d'apprentissage et de partage de bonnes pratiques, la communauté pourrait fournir au SCT un outil de coordination informel efficace. Dans un cas idéal, des parties prenantes non publiques telles que des dirigeants de la société civile et des représentants du milieu universitaire, du secteur privé et des syndicats feraient également partie de la communauté de pratique.

### Encadré 2.15. Exemples de communautés de pratique sur les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert

#### La communauté de pratique sur le gouvernement ouvert des États-Unis

Le gouvernement des États-Unis a mis en place un ensemble de communautés de pratique au sein du gouvernement fédéral afin de faciliter la collaboration et le partage de ressources dans différents domaines politiques. La communauté de pratique sur le gouvernement ouvert est un espace numérique et un réseau où les fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement peuvent discuter des initiatives et des pratiques de gouvernement ouvert. Cette communauté est composée d'employés du gouvernement et de membres de la société civile qui travaillent dans le domaine du gouvernement ouvert, et elle permet à ces personnes de partager des pratiques exemplaires afin de promouvoir la transparence, la participation, la collaboration et l'ouverture de l'information gouvernementale. Ce type de communauté laisse place à un échange continu d'information et à un apprentissage entre pairs, et appuie la coordination et la collaboration au sein du gouvernement.

### La communauté de pratique sur la transparence et le gouvernement ouvert de CGLU

La communauté de pratique sur la transparence et le gouvernement ouvert de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) a été créée dans le but de soutenir l'apprentissage entre pairs, d'offrir des occasions de réseautage, d'accroître la sensibilisation et de renforcer les capacités en matière de gouvernement ouvert et d'intégrité publique à l'échelle locale, ainsi que de promouvoir le rôle des gouvernements locaux et régionaux dans l'élaboration et la promotion des pratiques de transparence, de participation et de reddition de comptes, en vue de créer des villes et des territoires durables. Cette communauté de pratique comprend un groupe de gouvernements locaux et régionaux, ainsi que des experts, des universitaires, des institutions publiques et des représentants des réseaux internationaux de villes qui souhaitent trouver et promouvoir des solutions communes, bénéficier de possibilités d'apprentissage et échanger des politiques d'intérêt public sur les questions relatives au gouvernement ouvert. Elle est coordonnée par la Fédération espagnole des municipalités et des provinces (FEMP), avec l'appui du Partenariat pour un gouvernement ouvert et du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

### Le hub des communautés travaillant sur la modernisation de l'État en France

La Direction interministérielle de la transformation publique a mis en place un hub numérique pour regrouper les communautés de pratique liées à la modernisation de l'État, y compris le gouvernement ouvert. Comptant plus de 50 communautés, ce hub permet aux fonctionnaires de découvrir des communautés qui les intéressent et de se joindre à elles, en fonction d'un sujet donné (participation, services numériques, intelligence collective, pensée conceptuelle, etc.) ou d'une zone géographique.

Sources : Administration des services généraux des États-Unis, *OpenGov Community*, 2021<sup>[26]</sup>. Sur Internet : <https://digital.gov/communities/open-gov/>; Cités et Gouvernements Locaux Unis, *About the Community*, s.d.<sup>[27]</sup>. Sur Internet : <https://opengov.uclg.org/en/community-practice>; Direction interministérielle de la transformation publique, *Communautés de la transformation publique*, s.d.<sup>[28]</sup>. Sur Internet : <https://www.modernisation.gouv.fr/boite-outils/communautes-de-la-transformation-publique>.

### ***La mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert pourrait être liée aux lettres de mandat des ministres.***

En 2015, le gouvernement du Canada a rendu publiques pour la première fois les lettres de mandat des ministres (gouvernement du Canada, 2021<sup>[21]</sup>). Bien que les lettres originales aient été remplacées à la suite des élections ultérieures, elles sont un excellent exemple de la façon dont ces lettres peuvent être utilisées pour faire progresser le gouvernement ouvert. Les lettres de mandat contenaient les objectifs stratégiques sur lesquels chaque ministre devait travailler, en plus des enjeux pressants que chacun d'eux devait aborder dans l'exercice de ses fonctions. Les lettres décrivaient les attentes du premier ministre à l'égard de chaque ministre et étaient censées donner aux Canadiens une idée précise de la façon dont le gouvernement allait mettre en œuvre son programme. Les lettres de mandat ont été associées à un outil de suivi qui permet aux citoyens et aux parties prenantes de suivre l'évolution des engagements du gouvernement. En soi, cet outil est une pratique de gouvernement ouvert très intéressante.

Dans les lettres de mandat, il était indiqué que « [l]e gouvernement et les renseignements du gouvernement devraient être ouverts par défaut » et que les ministres devaient continuer « de relever la barre en matière d'ouverture, d'efficacité et de transparence au sein du gouvernement ». À l'avenir, le Canada pourrait entre autres envisager de lier explicitement la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert aux lettres de mandat qui sont remises aux ministres par le premier ministre. Le document « Pour un gouvernement ouvert et responsable », dont il était question dans toutes les lettres de mandat des ministres, constitue une excellente base pour ce faire. Ce document établit les principes

fondamentaux relatifs aux rôles et aux responsabilités des ministres dans le système canadien de gouvernement parlementaire responsable.

Les gouvernements futurs pourraient envisager d'accorder un niveau d'attention similaire à l'ouverture du gouvernement dans les futures lettres de mandat. Conformément à l'approche plus large à l'égard du gouvernement ouvert dont il a été question ci-dessus, le Canada pourrait envisager de remplacer le titre du document par « Pour un gouvernement ouvert, réceptif et participatif » et de mettre le document à jour pour y ajouter des dispositions explicites sur les pratiques participatives.

### **Encadré 2.16. Exemples d'engagements liés au gouvernement ouvert dans les lettres de mandat des ministres au Canada**

#### **Engagements énoncés dans les lettres de mandat en 2021**

##### ***Présidente du Conseil du Trésor (SCT)***

- « En prenant appui sur la vision exposée dans la Stratégie du gouvernement numérique du Canada, diriger les travaux de notre gouvernement visant à faire progresser le gouvernement numérique de façon à mieux servir les Canadiens :  
1) Agir en tant que championne des normes numériques, en encourageant vos collègues à utiliser des méthodes plus souples, ouvertes et axées sur l'utilisateur lors de la conception de services pour les Canadiens;  
2) Élargir les initiatives relatives aux données ouvertes et accroître le nombre de données numériques disponibles. »
- « Continuer à chapeauter nos efforts de réforme réglementaire, en collaboration avec vos collègues du Cabinet, pour accroître la transparence et réduire le fardeau administratif, et diriger nos travaux d'harmonisation de la réglementation de façon à maintenir des normes de sécurité élevées et à améliorer la capacité des entreprises canadiennes à soutenir la concurrence. »
- « Avec l'appui du ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie, continuer à élaborer une approche pangouvernementale pour améliorer la collecte, l'analyse, la disponibilité et la publication des données désagrégées. »

##### ***Ministre de l'Innovation, des Sciences et de l'Industrie (ISDE)***

- « En tant que ministre responsable de Statistique Canada, continuer à aider la présidente du Conseil du Trésor à créer une approche pangouvernementale pour améliorer la collecte, l'analyse, la disponibilité et la publication des données désagrégées. »

#### **Lettres de mandat de 2019**

##### ***Énoncés communs aux lettres de mandat de tous les ministres :***

- « Pour y arriver, il faut d'abord s'engager à gouverner d'une manière positive, ouverte et collaborative. »
- « Ils s'attendent à ce que nous soyons diligents, honnêtes, ouverts et sincères dans nos efforts pour servir l'intérêt public. »
- « Je m'attends également à ce que nous continuions de relever la barre en matière d'ouverture, d'efficacité et de transparence au sein du gouvernement. Autrement dit, je veux que notre gouvernement soit intrinsèquement ouvert et qu'il soit capable d'offrir une meilleure capacité numérique et de meilleurs services numériques aux Canadiens. Notre fonction publique doit être forte et résiliente. Nous devons aussi faire preuve d'humilité et continuer à reconnaître nos

erreurs lorsque nous les commettons. Les Canadiens n'exigent pas de nous que nous soyons parfaits; ils s'attendent à ce que nous soyons diligents, honnêtes, ouverts et sincères dans nos efforts pour servir l'intérêt public. »

- « Vous devrez aider le gouvernement à continuer d'honorer son engagement à faire des nominations transparentes et fondées sur le mérite, pour veiller à ce que les personnes de toutes les identités de genre, les peuples autochtones, les personnes racialisées, les personnes handicapées et les minorités soient représentés dans les postes de direction. »
- « Pour obtenir les résultats que les Canadiens exigent de nous à juste titre, nous devons effectuer un suivi des progrès réalisés par rapport à nos engagements et produire des rapports publics connexes, évaluer l'efficacité de notre travail, aligner nos ressources sur nos priorités et nous adapter aux événements à mesure qu'ils se produisent. »
- « Nous nous sommes engagés à être un gouvernement transparent, honnête et redevable envers les Canadiens; un gouvernement qui respecte les normes d'éthique les plus rigoureuses, qui porte une attention soutenue à la gestion des fonds publics et observe la plus grande prudence dans ce domaine. Je m'attends à ce que vous incarniez ces valeurs dans votre travail et que vous ayez une conduite éthique irréprochable dans tout ce que vous faites. Je veux que les Canadiens regardent leur gouvernement avec fierté et confiance. »
- « Vous recevrez une copie du document Pour un gouvernement ouvert et responsable afin de vous aider à mener à bien vos responsabilités. Je vous demande de le lire attentivement, y compris les parties qui ont été ajoutées pour le renforcer, et de vous assurer que les membres de votre personnel en prennent connaissance également. »

Source : Gouvernement du Canada, *Answers to the background questionnaire for the OECD Open Government Scan* (document de travail non publié), 2021<sup>[2]</sup>.

## Vers une approche d'État ouvert

La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert invite les pays à étudier la possibilité de passer du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert (Encadré 2.17). Dans la Recommandation, l'État ouvert est défini comme suit : « situation dans laquelle les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les institutions publiques indépendantes ainsi que tous les niveaux de gouvernement – tout en reconnaissant leurs rôles et prérogatives respectifs et, plus généralement leur indépendance dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants – collaborent, exploitent leurs synergies et partagent entre eux et avec d'autres parties prenantes leurs bonnes pratiques et les enseignements tirés de leur expérience afin de promouvoir la transparence, l'intégrité, la redevabilité et la participation des parties prenantes, au service de la démocratie et de la croissance inclusive ».

### Encadré 2.17. Dixième disposition de la Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert

« Tout en reconnaissant les rôles, prérogatives et, plus généralement, l'indépendance de toutes les parties concernées, et dans le respect de leurs cadres juridiques et institutionnels existants, explorer la possibilité d'un passage du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert. »

Source : OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, OCDE, Paris, 2017<sup>[1]</sup>.

Sur Internet : <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438> (page consultée le 30 novembre 2018).



L'élaboration d'une SGO peut être un bon moyen de créer un engagement commun à l'égard des principes de gouvernement ouvert dans l'ensemble du secteur public canadien, y compris dans toutes les branches du pouvoir et à tous les échelons du gouvernement. En tenant compte de la nature fédérale et des prérogatives de tous les ordres de gouvernement (Encadré 2.18), la SGO pourrait soutenir une nouvelle ambition pour le gouvernement ouvert à travers le pays et promouvoir un dialogue de fond à ce sujet à tous les échelons du gouvernement. Le SCT a déjà entamé un dialogue constructif avec les provinces et les territoires, notamment dans les domaines de l'information et des données ouvertes. La stratégie pourrait être l'occasion de porter cette collaboration à un nouveau niveau, en améliorant la coordination des programmes de gouvernement ouvert et en créant des synergies. Cette perspective d'État ouvert pourrait également comprendre des acteurs des pouvoirs législatif et judiciaire, qui ont mis en œuvre des initiatives de gouvernement ouvert et qui travaillent encore indépendamment des autres branches de l'État.

**Encadré 2.18. Le cadre administratif du Canada en tant que fédération doit être pris en compte au moment de la conception de politiques et de pratiques de gouvernement ouvert.**

La Constitution canadienne (1867) et la Charte des droits et libertés (1982) définissent le Canada comme un système fédéral de pouvoirs partagés dans lequel le gouvernement fédéral et les provinces ont un statut égal (OCDE, CGLU, 2016<sup>[29]</sup>). Le système infranational comporte deux niveaux; dix provinces et trois territoires forment le niveau supérieur et 3 805 municipalités forment le niveau inférieur. Les municipalités ne sont pas formellement reconnues dans la constitution fédérale, mais elles sont mentionnées comme suit : « dans les champs de compétence pourtant exclusive des provinces ». Il existe donc une variété de structures municipales qui diffèrent d'une province à l'autre (autorités municipales/intermunicipales, municipalités métropolitaines/régionales, villages, cantons, villes, etc.).

Les provinces et les territoires ont des responsabilités qui leur sont propres ainsi que des responsabilités partagées avec le gouvernement fédéral. Les responsabilités qui leur sont propres comprennent l'éducation, les soins de santé (y compris les hôpitaux), les autoroutes, les prisons, les ressources naturelles et les affaires municipales. Les responsabilités partagées comprennent les pensions, l'énergie, l'eau, l'agriculture et l'immigration. Les tâches municipales sont établies par les provinces et varient considérablement. En outre, les provinces peuvent déléguer certaines de leurs responsabilités aux municipalités. Les fonctions municipales comprennent généralement les transports (routes et transports en commun), la protection (police et pompiers), l'eau et les égouts, les déchets, les loisirs et la culture, l'aménagement du territoire, ainsi que les logements sociaux. L'éducation ainsi que les services sociaux et de santé ne font pas partie des responsabilités municipales, sauf lorsqu'il s'agit de responsabilités partagées avec la province (p. ex., l'aide sociale en Ontario). L'éducation primaire et secondaire relève d'autorités locales élues de manière indépendante (conseils scolaires), qui doivent rendre des comptes aux provinces et aux territoires (OCDE, CGLU, 2016<sup>[29]</sup>). D'après l'OCDE (OCDE, CGLU, 2016<sup>[29]</sup>), la part du produit intérieur brut (PIB) et des dépenses publiques des gouvernements infranationaux est de loin la plus élevée de l'OCDE et se situe bien au-dessus de la moyenne de l'OCDE (16,6 % du PIB et 40,0 % des dépenses publiques en 2013). Une vaste majorité est attribuable aux provinces (78 %). Les gouvernements infranationaux sont également des employeurs importants (la part des dépenses relatives au personnel public est de 20 points de pourcentage au-delà de la moyenne de l'OCDE, qui est de 63,2 %).

Source : OCDE, CGLU, *Country profile: Canada*, 2016<sup>[29]</sup>. Sur Internet : <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Canada.pdf>.



### **Le Canada pourrait utiliser la SGO pour favoriser la maturité des programmes de gouvernement ouvert à l'échelle infranationale.**

Afin de renforcer la collaboration relative aux initiatives de gouvernement ouvert entre les différents ordres de gouvernement, le Canada a lancé le Groupe de travail sur le gouvernement ouvert du Canada (GTGOC) en 2017. Selon son mandat (une révision a eu lieu en 2021), le GTGOC fournit un espace aux administrations canadiennes où elles peuvent collaborer et partager de l'information aux fins suivantes (gouvernement du Canada, 2021<sup>[2]</sup>) :

- faire en sorte que les renseignements et les données soient plus faciles à trouver en améliorant la capacité de recherche dans les sites Web du gouvernement;
- faire en sorte que davantage de renseignements et de données soient disponibles en formats normalisés à l'aide de métadonnées, d'un étiquetage et d'une indexation améliorés;
- être plus ouvert avec les Canadiens en améliorant les politiques et les règles de manière à ce que les données et les renseignements du gouvernement soient ouverts par défaut;
- consulter de façon proactive le public canadien et lui donner la possibilité de tenir un dialogue bidirectionnel sur le travail du gouvernement.

Les membres de ce groupe sont, à titre d'exemple, responsables de promouvoir « la mise en œuvre de principes relatifs aux données ouvertes, à l'information ouverte et à la participation du public dans leurs administrations » (*ibid.*). Ils élaborent un plan de travail annuel commun pour établir « une orientation stratégique pour appuyer le gouvernement ouvert pancanadien ». L'évaluation du programme de gouvernement ouvert, qui a été préparée par le Bureau de la vérification interne et de l'évaluation du SCT (gouvernement du Canada, 2021<sup>[30]</sup>), a révélé que « [l]es travaux du groupe de travail ont donné des résultats positifs pour les initiatives de gouvernement ouvert partout au pays », dont les suivants :

- adoption de la charte sur les données ouvertes;
- normalisation des jeux de données de grande valeur;
- regroupement des capacités de recherche de données ouvertes entre le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Alberta;
- développement du savoir-faire en matière de données et des compétences techniques connexes des fonctionnaires;
- mise sur pied d'un mécanisme coordonné de consultation et de mobilisation du public à l'échelle du Canada.

L'évaluation poursuit en affirmant que « [l]es données probantes recueillies pendant les entrevues et des groupes de discussion révèlent que la plupart des participants s'entendent pour dire que le gouvernement fédéral a joué un rôle important dans la création d'une base de référence pour les activités relatives au gouvernement ouvert dans l'ensemble des provinces et territoires qui ont un programme de gouvernement ouvert » (*ibid.*).

Bien que la contribution positive du Groupe de travail au programme national de gouvernement ouvert du Canada soit indéniable, les entrevues menées par l'OCDE aux fins de la présente analyse ont montré que c'est dans le domaine de l'information et des données ouvertes que le Groupe de travail a fait le plus de progrès. Malgré le fait que le mandat du Groupe de travail comprend une référence précise à la participation/mobilisation, en réalité, seulement une petite partie de ses travaux a été axée sur le volet de la participation du gouvernement ouvert. Comme à l'échelon fédéral, plusieurs provinces séparent également les programmes d'information et de données ouvertes du programme de participation/démocratie.

La SGO offre la possibilité de soutenir l'établissement d'une nouvelle compréhension et de favoriser la maturité des programmes de gouvernement ouvert à l'échelle infranationale. Une fois créée, la nouvelle

définition du gouvernement ouvert (voir ci-dessus) pourrait être partagée à l'échelle infranationale afin d'accroître la cohérence et l'harmonisation des pratiques à travers le Canada. De même, dans le cadre de ses efforts visant à surveiller et à évaluer les réformes de gouvernement ouvert au Canada, le SCT pourrait créer un modèle de maturité du gouvernement ouvert adopté à l'échelle infranationale, permettant ainsi aux provinces et aux territoires (et peut-être même aux municipalités) d'évaluer leurs propres niveaux d'ouverture et de prendre des initiatives pour les augmenter. Enfin, selon les préférences du SCT, la SGO pourrait comprendre une section consacrée au gouvernement ouvert à l'échelle infranationale, permettant ainsi aux provinces et aux territoires de présenter leur vision et leurs objectifs dans le cadre de la stratégie fédérale.

## Références

- Conseil de l'Europe, *bE-Open : Gouvernement local ouvert*, s.d. Sur Internet : [23]  
<https://www.beopen-congress.eu/fr/>.
- Gouvernement du Canada, *Answers to the background questionnaire for the OECD Open Government Scan of Canada*, 2021. [2]
- Gouvernement du Canada, *Évaluation du programme de gouvernement ouvert*, 2021. Sur Internet : [30]  
<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/rapports/evaluation-programme-gouvernement-ouvert.html>.
- Gouvernement du Canada, *Politique sur les services et le numérique*, 2020. Sur Internet : [9]  
<https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32603>.
- Gouvernement du Canada, *Trousse d'outils maison de données ouvertes*, 2019. Sur Internet : [20]  
<https://ouvert.canada.ca/fr/toolkit/diy>.
- Gouvernement du Canada, *Principes pour la participation du public*, 2019. Sur Internet : [12]  
<https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/principes-lignes-directrices>.
- Gouvernement du Canada, *Plan d'action national du Canada pour un gouvernement ouvert de 2018-2020*, 2018. Sur Internet : [8]  
<https://ouvert.canada.ca/fr/contenu/plan-daction-national-du-canada-pour-un-gouvernement-ouvert-de-2018-2020>.
- Gouvernement du Canada, *Le profil des compétences clés en leadership*, 2015. Sur Internet : [14]  
<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/perfectionnement-professionnel/profil-competence-cle-leadership.html>.
- Gouvernement du Canada, *Directive sur le gouvernement ouvert*, 2014. Sur Internet : [3]  
<https://www.tbs-sct.canada.ca/pol/doc-fra.aspx?id=28108>.
- Gouvernement du Canada, *Organisation du Secrétariat du Conseil du Trésor*, s.d. Sur Internet : [10]  
<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/organisation/organisation.html>.
- Gouvernement de l'Espagne, *Foro de Gobierno Abierto* [Forum sur le gouvernement ouvert], Madrid, s.d. Sur Internet : [15]  
[http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia\\_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html](http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/ForoGA.html) (page consultée le 10 décembre 2018).

- INAI, *Resultados Edición 2017*, 2017. Sur Internet : [18]  
<http://eventos.inai.org.mx/metricasga/index.php/descargables> (page consultée le 11 janvier 2019).
- Direction interministérielle de la transformation publique, *Communautés de la transformation publique*, s.d. Sur Internet : [28]  
<https://www.modernisation.gouv.fr/boite-outils/communautes-de-la-transformation-publique>.
- OCDE, *Open Government Review of Brazil: Towards an Integrated Open Government Agenda*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, 2022. Sur Internet : [25]  
<https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>.
- OCDE, *2020 OECD Survey on Open Government*, 2021. [4]
- OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2021, Éditions OCDE, Paris, 2021. Sur Internet : [19]  
<https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.
- OCDE, *Guía de la OCDE sobre Gobierno Abierto para Funcionarios Públicos Peruanos*, 2021. [13]  
 Sur Internet : <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos-2021.pdf>.
- OCDE, *Perception Survey among Delegates to the OECD Working Party on Open Government*, 2021. [6]
- OCDE, *Catching the Deliberative Wave: Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*, 2020. [11]
- OCDE, *Open Government in Argentina*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, 2019. Sur Internet : [16]  
<https://doi.org/10.1787/1988cccf-en>.
- OCDE, *Recommandation du Conseil sur le gouvernement ouvert*, 2017. Sur Internet : [1]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OCDE, *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris, 2016. [5]  
 Sur Internet : <https://doi.org/10.1787/9789264280984-fr>.
- OCDE, *Gouvernement ouvert : Rapport mondial*, à venir. [17]
- OCDE, CGLU, *Country profile: Canada*, 2016. Sur Internet : [29]  
<https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Canada.pdf>.
- OCDE, PGO, *Communicating Open Government: A How-to Guide*, 2018. Sur Internet : [7]  
<https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Guide.pdf>.
- PGO, *OGPtoolbox*, s.d. Sur Internet : [22]  
<https://ogptoolbox.org/de/>.
- Reboot, *Implementing Innovation: A User's Manual for Open Government Programs*, s.d. Sur Internet : [24]  
<https://implementinginnovation.org/manual/>.
- Bureau du Cabinet du Royaume-Uni, *Open Policy Making toolkit*, 2017. Sur Internet : [21]  
<https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit>.
- Cités et Gouvernements Locaux Unis, *About the Community*, s.d. Sur Internet : [27]  
<https://opengov.uclg.org/en/community-practice>.

Administration des services généraux des États-Unis, *OpenGov Community*, 2021. Sur Internet : [26]  
<https://digital.gov/communities/open-gov/>.

## Remarques

<sup>1</sup> Le Canada est déjà en train de faire avancer ce programme, notamment à l'aide de son outil d'évaluation de l'incidence algorithmique : <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/gouvernement-numerique/innovations-gouvernementales-numeriques/utilisation-responsable-ai/evaluation-incidence-algorithmique.html>.

<sup>2</sup> La Directive sur le gouvernement ouvert a pour objectif de « maximiser la communication de l'information et des données gouvernementales à valeur opérationnelle afin d'appuyer la transparence, la reddition de comptes ainsi que la mobilisation des citoyens et d'optimiser les avantages socioéconomiques au moyen de la réutilisation, sous réserve des restrictions s'appliquant à la protection de la vie privée, à la confidentialité et à la sécurité. »

<sup>3</sup> Au total, 29 des 39 pays membres de l'OCDE sont membres du PGO.

<sup>4</sup> La Recommandation du Conseil de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017) définit la maîtrise des compétences de base liées au gouvernement ouvert comme suit : « degré de sensibilisation, de connaissances et de compétences dont les fonctionnaires et les intervenants ont besoin pour participer avec succès aux stratégies et aux initiatives en matière de gouvernement ouvert ».

<sup>5</sup> Le navigateur de boîtes à outils pour un gouvernement ouvert de l'OCDE est accessible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/gov/open-government-toolkit-navigator.htm>.

<sup>6</sup> Certains pays ne disposent pas d'un catalogue de formation centralisé, chaque ministère et institution étant responsable de la conception de la formation offerte à ses employés. Ces formations ne sont donc pas prises en compte dans ces données.

# **3**

## **Conclusion : Vers un écosystème intégré de gouvernement ouvert au Canada**

---

Le chapitre de conclusion comprend les principales recommandations stratégiques concernant la création par le Canada d'un écosystème qui place les principes de gouvernement ouvert relatifs à la transparence, à la reddition de comptes, à l'intégrité et à la participation des parties prenantes au cœur des processus décisionnels et qui permettra éventuellement la mise en place d'une culture de gouvernement ouvert au sein de toutes les institutions publiques.

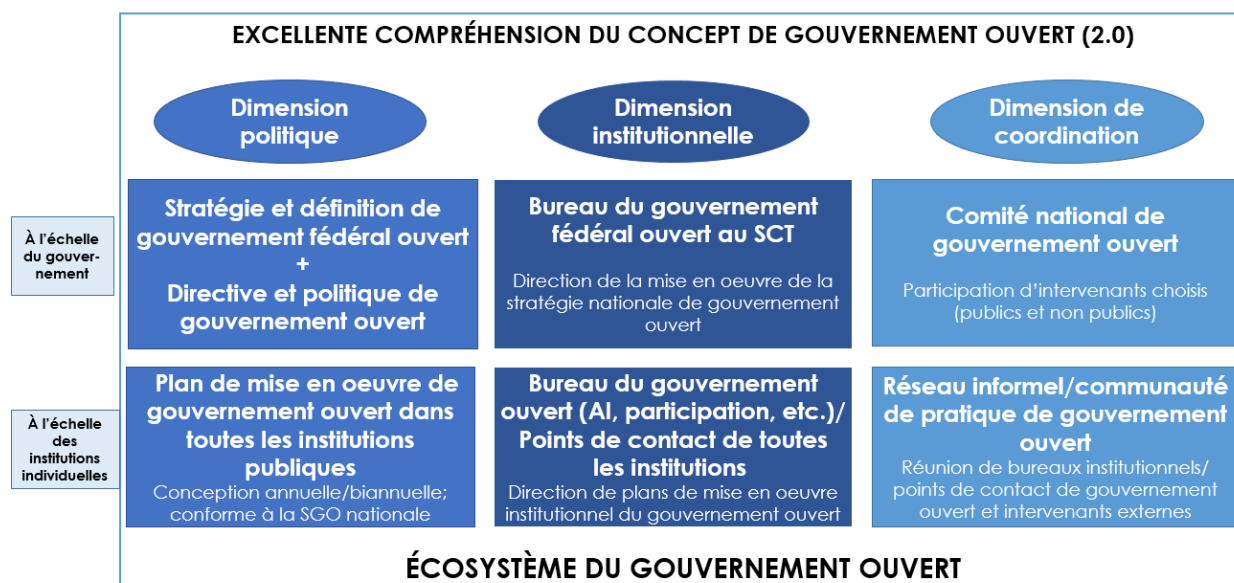
---

Dans la plupart des pays membres et partenaires de l'OCDE, y compris le Canada, l'environnement propice au gouvernement ouvert est le résultat d'une combinaison de différentes couches de lois, de politiques et d'institutions, associées à des modalités et à des pratiques de mise en œuvre très diversifiées. Cela est dû au fait que, traditionnellement, les politiques d'intérêt public qui visent à favoriser les principes de gouvernement ouvert relatifs à la transparence, à la reddition de comptes, à l'intégrité et à la participation des parties prenantes, ainsi que les politiques et les pratiques connexes (p. ex., données ouvertes), ont le plus souvent été traitées à l'aide de programmes politiques distincts, chacun ayant ses propres processus et mécanismes de gouvernance (souvent bien établis). L'émergence du concept de gouvernement ouvert, qui invite les pays à rassembler toutes les politiques visant à faciliter les relations entre les gouvernements et les citoyens afin de favoriser la création de synergies et d'obtenir des résultats plus nombreux et meilleurs pour les citoyens, est encore assez récente.

Grâce à la création de sa toute première stratégie de gouvernement ouvert, le Canada ouvre la voie à la prochaine génération de réformes et fait les premiers pas vers un écosystème intégré de gouvernement ouvert. Les conclusions de la présente analyse confirment que le gouvernement fédéral du Canada est prêt à relever le défi de concevoir et de mettre en œuvre une stratégie de gouvernement ouvert à la fois vaste et holistique et à établir une nouvelle référence pour les autres pays membres et partenaires de l'OCDE.

L'OCDE reconnaît que les recommandations stratégiques proposées dans la présente analyse sont ambitieuses et qu'elles ne peuvent pas toutes être mises en œuvre en même temps. Ensemble, ces recommandations proposent un programme pour que le Canada puisse mettre en place un écosystème qui met les principes de gouvernement ouvert relatifs à la transparence, à la reddition de comptes, à l'intégrité et à la participation des parties prenantes au cœur des processus décisionnels et qui permettra éventuellement l'adoption d'une culture de gouvernement ouvert dans toutes les institutions publiques et par tous les fonctionnaires (Graphique 3.1). Si certaines des recommandations peuvent être mises en œuvre assez rapidement, il se peut que d'autres nécessitent la modification de décrets et de mandats et prennent donc plus de temps à réaliser. L'OCDE est prête à accompagner le Canada tout au long de ce processus.

**Graphique 3.1. La SGO pourrait être une première étape vers un écosystème pleinement intégré de gouvernement ouvert au Canada**



## Recommandations stratégiques

### 1. Créer les conditions-cadres pour une stratégie de gouvernement ouvert réussie.

- Faire participer pleinement les hauts dirigeants du gouvernement canadien à la conception et à la mise en œuvre de la stratégie.
  - Nommer des champions politiques et les faire participer à toutes les étapes de la conception et de la mise en œuvre de la stratégie.
- **Baser la stratégie sur une meilleure compréhension du concept de gouvernement ouvert, en incluant des éléments liés à la promotion de la transparence, de la reddition de comptes, de la participation des citoyens et des parties prenantes, ainsi qu'à la protection de l'espace civique.**
  - Envisager d'intégrer à la stratégie la définition révisée du concept de gouvernement ouvert et déployer des efforts pour la diffuser à grande échelle afin de garantir que l'ensemble de la société comprend que le gouvernement ouvert fait référence à un programme plus vaste qui a pour but de renforcer le lien entre le gouvernement et les citoyens.
- Établir une feuille de route claire pour la conception de la stratégie, y compris un aperçu des étapes clés (p. ex., la date de lancement prévue, les étapes intermédiaires qui sont requises), un plan pour la participation des citoyens et des parties prenantes, ainsi qu'un plan de communication.

### 2. Garantir l'existence des cadres juridiques, réglementaires et politiques nécessaires à la stratégie de gouvernement ouvert.

- **Envisager d'associer la conception de la stratégie à un examen de la Directive sur le gouvernement ouvert existante ou, éventuellement, à la conception d'une politique sur le gouvernement ouvert.** La directive actualisée ou une nouvelle politique pourrait être utilisée pour introduire la compréhension nouvelle et améliorée du gouvernement ouvert et intégrer pleinement le programme général de participation et de responsabilisation au programme de gouvernement ouvert.
- S'assurer que la stratégie complète et renforce les cadres politiques existants, y compris le Plan d'action national pour un gouvernement ouvert du Canada et la Politique sur les services et le numérique, de même que les documents de politique associés.
  - Utiliser la stratégie comme un outil afin de promouvoir des initiatives moins attrayantes pour un public externe, mais qui sont néanmoins essentielles à la réussite d'un programme de gouvernement ouvert, comme l'établissement de mécanismes et de processus de gouvernance.

### 3. Créer des arrangements institutionnels et coordonner la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert.

- **Donner au Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT les outils nécessaires** afin qu'il puisse devenir le coordonnateur et/ou le centre d'expertise pour une nouvelle approche plus vaste en matière de gouvernement ouvert qui intègre pleinement les programmes de transparence, de reddition de comptes, de participation des citoyens et d'espace civique.
  - **Envisager de revoir le positionnement du dossier du gouvernement ouvert au sein du SCT afin d'en rehausser le profil.**



- À court ou à moyen terme, Bureau pour un gouvernement ouvert actuel pourrait être élevé à l'échelon des sous-ministres adjoints et se voir confier des responsabilités supplémentaires (p. ex., le dossier de la participation des citoyens).
- À long terme et afin de mieux faire connaître le profil du dossier du gouvernement ouvert, le Canada pourrait être le premier pays membre de l'OCDE à créer un poste de dirigeant principal du gouvernement ouvert à l'échelon des sous-ministres. Cela pourrait être associé à la création d'un centre d'expertise pour le gouvernement ouvert au sein de la structure du SCT.
- **Envisager de confier la direction du dossier de la participation des citoyens et des parties prenantes au Bureau pour un gouvernement ouvert du SCT.** Ainsi, le SCT pourrait être responsable de la diffusion des principes de participation du public existants et s'assurer que ces derniers sont appliqués dans l'ensemble du gouvernement fédéral. Le SCT deviendrait en outre le principal point d'entrée pour obtenir des conseils et du soutien sur tout type d'initiative participative menée par les ministères et les organismes, ainsi que pour diriger l'élaboration des cadres réglementaires et politiques en lien avec la participation des citoyens.
  - Faire de la stratégie de gouvernement ouvert le principal outil pour faire avancer le programme de participation.
- **Coordonner le processus de conception et de mise en œuvre de la stratégie à l'échelle du gouvernement et avec les parties prenantes non publiques.**
  - Mettre à jour les activités, les rôles et les responsabilités des coordonnateurs et des directeurs généraux du gouvernement ouvert pour refléter la nouvelle approche en matière de gouvernement ouvert. Les coordonnateurs pourraient être les points de contact de leur ministère pour la SGO, tandis que les directeurs généraux pourraient soutenir les efforts visant à garantir que les politiques conçues et mises en œuvre par leur institution sont conformes aux approches en matière de gouvernement ouvert.
  - **Améliorer les mécanismes de coordination existants pour le gouvernement ouvert.**
    - À court terme, envisager de créer un mécanisme qui facilite la mise en œuvre de la SGO. Ce mécanisme pourrait être basé sur le Forum multi-intervenants actuel, en reprenant sa composition actuelle et en élargissant son mandat.
    - À moyen ou à long terme, envisager de créer un comité national pour un gouvernement ouvert, composé de toutes les parties prenantes publiques et non publiques concernées, en tant que mécanisme de coordination principal pour l'ensemble des politiques et des pratiques qui relèvent du concept de gouvernement ouvert.

#### **4. Surveiller et évaluer la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert.**

- Envisager d'associer l'élaboration de la stratégie à la conception d'un modèle de maturité du gouvernement ouvert basé sur une théorie du changement, des indicateurs, des cibles et des points de repère clairement établis.
- Créer un système intégré pour surveiller la stratégie et sa mise en œuvre, et rendre les résultats disponibles sur le Portail du gouvernement ouvert afin de permettre aux parties prenantes publiques et non publiques de suivre les progrès de façon constante.
- Confier au SCT le mandat d'élaborer un plan annuel en matière de surveillance et d'évaluation pour la stratégie de gouvernement ouvert.

#### **5. Communiquer la stratégie de gouvernement ouvert.**

- Déployer des efforts particuliers pour s'assurer que tous les fonctionnaires sont au courant de l'existence de la stratégie et que les hauts fonctionnaires tiennent leur institution responsable

de sa mise en œuvre. Cela pourrait comprendre l'organisation d'événements à haute visibilité et la conception d'une stratégie de communication particulière pour la SGO.

**6. Assurer la réalisation et la mise en pratique de la stratégie de gouvernement ouvert.**

- Concevoir une boîte à outils de gouvernement ouvert (en ligne) à l'intention des fonctionnaires, dans le but de faciliter la mise en œuvre de la stratégie. Cette boîte à outils pourrait fournir un aperçu des mesures concrètes pouvant être prises par les fonctionnaires pour favoriser les interactions avec les citoyens et accroître l'ouverture de leur institution.
- Créer une boîte à outils de gouvernement ouvert en ligne à l'intention des citoyens, laquelle pourrait leur expliquer leurs droits et leur fournir un aperçu des possibilités de collaboration et d'interaction avec les institutions publiques.
- Envisager de créer un cours en ligne sur la stratégie de gouvernement ouvert et de l'offrir gratuitement au moyen du Portail du gouvernement ouvert.
- Faciliter la création d'une communauté de pratique sur le gouvernement ouvert, réunissant ainsi les fonctionnaires et les parties prenantes non publiques de toutes les branches de l'État et de tous les ordres de gouvernement qui s'intéressent aux sujets liés au gouvernement ouvert et/ou qui ont participé à des formations sur les politiques et les pratiques de gouvernement ouvert. La nouvelle communauté de pratique sur le gouvernement ouvert pourrait intégrer la Communauté de pratique de la participation du public déjà en place.
  - Envisager de faire participer à la communauté de pratique des parties prenantes non publiques telles que des dirigeants de la société civile et des représentants du milieu universitaire, du secteur privé et des syndicats.
- Envisager d'établir des liens entre la mise en œuvre de la stratégie de gouvernement ouvert et les lettres de mandat des ministres.
  - Envisager de renommer le document « Pour un gouvernement ouvert et responsable » en remplaçant son titre par « Pour un gouvernement ouvert, réceptif et participatif » et de le mettre à jour pour y ajouter des dispositions explicites sur les pratiques participatives.

**7. Utiliser la stratégie pour faciliter la transition vers un État ouvert.**

- Utiliser la stratégie pour soutenir les programmes existants de gouvernement ouvert à l'échelle infranationale.
  - Communiquer la nouvelle définition du gouvernement ouvert à l'échelle infranationale afin d'accroître la cohérence et l'harmonisation des pratiques à travers le Canada.
  - Envisager de créer un modèle de maturité du gouvernement ouvert adopté à l'échelle infranationale pour permettre aux provinces et aux territoires (et peut-être même aux municipalités) d'évaluer leurs propres niveaux d'ouverture et de prendre des initiatives pour les augmenter.
  - Envisager d'intégrer à la SGO une section consacrée au gouvernement ouvert à l'échelle infranationale pour permettre aux provinces et aux territoires de présenter leur vision et leurs objectifs dans le cadre de la stratégie fédérale.

## Références

- Boehm, F., *Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U4 partner agencies*, Chr. Michelsen Institute, 2014. Sur Internet : <https://www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u4-partner-agencies>. [2]
- Campos, J. et S. Pradhan (éditeurs), *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Banque mondiale, 2007. [3]
- Matsheza, P., *L'importance du travail sectoriel*, Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation, 2012, p. 10-11. Sur Internet : [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219686\\_fre](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219686_fre). [4]
- OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020. [1]
- OCDE, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Éditions OCDE, Paris, 2015. Sur Internet : <https://doi.org/10.1787/9789264230781-en>. [5]

# Annexe A. Facteurs pratiques à considérer pendant la conception d'une stratégie de gouvernement ouvert

## Moyen de regrouper les mesures et les initiatives dans une stratégie de gouvernement ouvert

Les initiatives de gouvernement ouvert qui font partie de la stratégie de gouvernement ouvert constituent les moyens concrets d'atteindre les objectifs établis et de se rapprocher de la vision. Étant donné que le gouvernement ouvert est un vaste domaine, il peut être utile de définir les regroupements/volets d'activités auxquels les initiatives contribueront avant de procéder à la conception de ces dernières.

Les regroupements peuvent être faits de différentes façons, y compris à l'aide d'une approche fondée sur des principes, d'une approche sectorielle, d'une approche d'État ouvert ou d'une approche basée sur le public cible. Il convient de noter que ces approches ne sont pas exclusives et peuvent être combinées (p. ex., une approche fondée sur des principes peut être jumelée à une approche basée sur le public cible). Les regroupements doivent toujours refléter les priorités particulières et prendre en considération les limites associées au budget et aux ressources humaines.

### *Adopter une approche fondée sur des principes*

Il est généralement admis que le gouvernement ouvert comprend des initiatives qui visent à favoriser l'ouverture par la promotion des principes de gouvernement ouvert relatifs à la transparence, à la reddition de comptes, à l'intégrité et à la participation des citoyens et des parties prenantes. Certains des pays de l'OCDE se sont servis de ces quatre principes de gouvernement ouvert comme base pour structurer et regrouper leurs documents de politique dans ce domaine.

Tout en conservant une méthode de regroupement de base similaire, certains pays ont ajouté des dimensions différentes/supplémentaires à leur définition du gouvernement ouvert. Par exemple, la directive sur le gouvernement ouvert adoptée par les États-Unis en 2009 était basée sur les trois axes suivants : la transparence, la participation et la collaboration. De même, le plan d'action 2017-2019 du PGO établi par l'Espagne porte sur les cinq axes suivants : la collaboration, la participation, la transparence, la reddition de comptes et la formation.

Dans le contexte d'une approche fondée sur des principes, le principal défi vient du fait que les quatre principes de gouvernement ouvert sont, en pratique, intrinsèquement liés et que leurs différences ne sont pas toujours claires. En effet, les initiatives les plus réussies adoptent une approche holistique en matière de gouvernement ouvert, c'est-à-dire qu'elles intègrent des éléments de chaque principe et qu'elles contribuent à chacun d'eux (p. ex., un portail de données ouvertes peut contribuer à rendre le gouvernement plus transparent tout en améliorant la participation des citoyens par l'utilisation des données, et l'utilisation accrue des données peut à son tour favoriser la reddition de comptes et l'intégrité).

## Graphique A.1. Exemple d'approche fondée sur des principes dans le contexte d'une SGO



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

### Adopter une approche sectorielle

Les pays peuvent également adopter une approche sectorielle pour le regroupement des initiatives dans leur stratégie de gouvernement ouvert, ou ils peuvent enrichir une approche fondée sur des principes ou une approche fonctionnelle à l'aide d'une approche sectorielle. L'évaluation peut cerner des occasions importantes pour les approches de gouvernement ouvert en ce qui a trait à l'élaboration de politiques et à la prestation de services dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Dans ce cas, il peut être utile d'intégrer à la stratégie des mesures sectorielles concrètes en lien avec le gouvernement ouvert (p. ex., concevoir la nouvelle stratégie de santé à l'aide d'une approche participative, créer un portail de données ouvertes pour le secteur de l'éducation).

L'adoption d'une perspective sectorielle présente des avantages importants (Boehm, 2014<sup>[2]</sup>; Campos et Pradhan, 2007<sup>[3]</sup>; OCDE, 2015<sup>[4]</sup>) :

- Les approches générales ne prennent pas toujours en compte les particularités du gouvernement ouvert dans tous les secteurs. Une bonne compréhension du fonctionnement d'un secteur donné, de ses processus et de ses acteurs peut toutefois être nécessaire pour concevoir des initiatives efficaces.
- La promotion du gouvernement ouvert dans les secteurs peut se traduire par des objectifs et des résultats plus concrets qui ont une incidence directe sur le bien-être des personnes. Encourager l'ouverture dans un secteur peut avoir des effets positifs sur d'autres secteurs, puisque cela permet au gouvernement de regagner la confiance des citoyens et des parties prenantes, qui demandent davantage de réformes.
- Il peut y avoir des occasions politiques qui rendent les réformes à l'échelle sectorielle plus faisables (Matsheza, 2012<sup>[5]</sup>).

- Une approche sectorielle peut être un outil permettant de garantir l'adhésion totale des secteurs concernés dès le départ.

Bien qu'une approche sectorielle ait un grand potentiel de transformation, les initiatives devaient toujours être liées par un discours commun et des objectifs partagés (p. ex., toutes les initiatives sectorielles sur les données ouvertes devaient contribuer à l'atteinte des objectifs généraux de la SGO en matière de données ouvertes). Pour qu'une approche sectorielle fonctionne dans la pratique, il est essentiel que tous les acteurs aient une compréhension commune du gouvernement ouvert et de ses avantages. En outre, une approche sectorielle doit généralement être complétée par des éléments d'une approche fondée sur des principes ou basée sur le public cible, car certaines initiatives de gouvernement ouvert concernent plus d'un secteur, voire l'ensemble du gouvernement.

## Graphique A.2. Exemple d'approche sectorielle

Regrouper les initiatives et actions – Adopter une approche sectorielle



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

## Adopter une approche fondée sur des outils

Certains pays ont structuré leur programme de gouvernement ouvert en organisant des initiatives liées à des outils précis qui peuvent favoriser l'ouverture, comme les données ouvertes, l'innovation dans le secteur public ou les cadres régissant l'accès à l'information. Ce type d'approche peut servir à habilitier les communautés qui contribuent au programme de gouvernement ouvert dans son ensemble (p. ex., le mouvement des données ouvertes, la communauté de l'accès à l'information et le mouvement de l'espace civique). Afin de garantir la cohérence, il sera important de s'assurer qu'il existe un solide discours commun et que toutes les initiatives contribuent aux objectifs partagés.

**Tableau A.1. Exemples d'outils de gouvernement ouvert**

Principes de gouvernement ouvert	Outils
Transparence	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Portails d'accès à l'information</li> <li>• Outils physiques (guichets de service)</li> <li>• Portails nationaux et sectoriels de données ouvertes (contrats, budget, approvisionnement, etc.)</li> <li>• Sites Web et applications mobiles</li> <li>• Logiciels libres</li> <li>• Transparence algorithmique</li> </ul>
Reddition de comptes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Applications d'audit par les citoyens (« Fix my street » – réparez ma rue, « Follow the money » – suivez l'argent, etc.)</li> <li>• Mécanismes de rétroaction par les citoyens (enquêtes, applications, boîtes aux lettres, etc.)</li> <li>• Audiences publiques (assemblées publiques, audiences virtuelles/en personne, etc.)</li> </ul>
Participation des parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Outils en ligne (plateformes de consultation, vote électronique, pétitions électroniques, etc.)</li> <li>• Marathons de programmation</li> <li>• Réunions en personne</li> <li>• Conseils locaux</li> <li>• Consultations publiques</li> <li>• Pratiques de délibération</li> </ul>

Remarque : Il est reconnu que les outils de gouvernement ouvert contribuent généralement à plus d'un des principes de gouvernement ouvert. Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

**Graphique A.3. Adopter une approche fondée sur des outils dans le contexte de la SGO**

Regrouper les initiatives et actions – Adopter une **approche fondée sur des outils**



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.



### Adopter une approche basée sur le public cible

Dans certains cas, il peut être conseillé de concevoir des groupes d'initiatives devant faire partie de la SGO en fonction de leur public cible. Plus particulièrement, les gouvernements peuvent souhaiter y intégrer des volets d'activités ciblant des groupes précis de intervenants (p. ex., les OSC, les femmes, les membres de la communauté LGBTI et les minorités). Par exemple, un gouvernement peut chercher à renforcer ses interactions avec les organisations de jeunes en les invitant à prendre part à la conception des programmes et à l'élaboration des principales politiques gouvernementales (éducation, environnement, santé, etc.).

### Graphique A.4. Exemple d'approche basée sur le public cible

Regrouper les initiatives et actions – adopter une **approche du public cible**



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

### Adopter une approche d'État ouvert

Une SGO peut même comprendre une perspective d'État ouvert. En fonction du contexte juridique précis du pays, la stratégie peut comprendre des groupes d'initiatives à mettre en œuvre par chacune des branches du pouvoir ainsi que par des institutions publiques indépendantes et/ou des groupes d'initiatives ciblant le ou les ordres inférieurs de gouvernement.

## Graphique A.5. Exemple d'approche d'État ouvert dans le contexte d'une SGO

Regrouper les initiatives et actions – adopter une **approche d'État ouvert**



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

### Moyen de concevoir des initiatives de gouvernement ouvert

Peu importe l'approche que le Canada choisira en ce qui a trait aux regroupements (s'il y a lieu), pour faire le lien avec l'élaboration de politiques au quotidien, la stratégie de gouvernement ouvert doit définir des moyens pratiques de réaliser sa vision déclarée ainsi que les objectifs communs. Les initiatives/mesures décrivent les étapes que le gouvernement prévoit de suivre pour mettre en œuvre la SGO.

L'Encadré A.1 décrit en détail les caractéristiques des initiatives de gouvernement ouvert réussies, tandis que le graphique ci-dessus montre le rôle clé des initiatives dans l'établissement de liens entre l'évaluation initiale ainsi que la vision et les objectifs du pays.

Les initiatives peuvent être « générales » ou « détaillées et concrètes ». Alors que les initiatives générales (p. ex., élaborer des normes, des outils et des ressources pour soutenir un nouvel esprit de participation à l'échelle du gouvernement) doivent être complétées par des plans d'action qui définissent les étapes concrètes à suivre pour les mettre en œuvre, les initiatives détaillées et concrètes, qui sont souvent associées à une approche sectorielle (p. ex., participation des citoyens à la conception d'une nouvelle stratégie jeunesse au moyen d'une application mobile ciblée), n'ont pas nécessairement besoin de s'appuyer sur des plans d'action supplémentaires pour être mises en œuvre, car elles sont généralement déjà associées à des jalons et à des échéanciers clairement définis.

### Encadré A.1. Caractéristiques des initiatives/mesures de gouvernement ouvert réussies

Pendant l'élaboration de nouvelles initiatives de gouvernement ouvert ou de l'intégration d'initiatives existantes à la stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert, il convient de tenir compte de certaines caractéristiques clés des initiatives de gouvernement ouvert réussies. Dans un cas idéal, les initiatives devraient :

#### **Être alignées sur la vision globale et les objectifs de la stratégie**

Les initiatives de gouvernement ouvert ont pour but de donner corps à la stratégie de gouvernement ouvert. Par conséquent, les initiatives doivent être conformes à la vision prévue de la stratégie et à ses objectifs/priorités.

#### **Être fondées sur des travaux préexistants**

Les initiatives de gouvernement ouvert à inclure dans la stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert ne doivent pas nécessairement être nouvelles. Des initiatives déjà en place peuvent également être intégrées à la nouvelle stratégie, ce qui a pour effet de les rendre légitimes, de les rationaliser et de les renforcer, en leur fournissant un discours puissant et un cadre plus large. Une stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert peut rendre les initiatives déjà en place plus cohérentes et plus solides, en travaillant ensemble conformément à une méthode et à un discours uniformes.

#### **Être liées à d'autres stratégies nationales**

Établir des liens entre les initiatives de gouvernement ouvert et d'autres stratégies nationales peut les rendre plus faciles à réaliser et plus fructueuses. Par exemple, une initiative en lien avec la transparence ou les données ouvertes peut faire partie de la SGO et de la stratégie nationale de lutte contre la corruption. De même, une initiative de consultation auprès des Autochtones peut faire partie de la SGO et de la stratégie de développement local.

#### **Être liées à des ressources**

La conception et la mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert peuvent comprendre des réformes législatives et institutionnelles, l'acquisition de nouvelles compétences, la mise au point de nouvelles technologies/plateformes et autres, ce qui nécessite des ressources humaines et financières. Un financement adéquat est donc essentiel à la mise en œuvre réussie et durable des réformes de gouvernement ouvert. La stratégie pangouvernementale devrait s'assurer que le financement est aussi transparent et cohérent que possible. Les coûts devraient être évalués de manière réaliste et, dans la mesure du possible, intégrés au budget national.

#### **Être ancrée dans l'approche de gouvernement ouvert**

Dans la mesure du possible, les initiatives devraient être conçues en collaboration avec différentes parties prenantes et favoriser la collaboration entre la société civile et les organismes publics.

#### **Être communiquées à l'interne et à l'externe**

Les communications concernant les initiatives de gouvernement ouvert peuvent aider à élargir leur incidence. À l'interne, cela permet de créer des coalitions et de renforcer l'engagement envers cette cause dans l'ensemble du secteur public, y compris à l'échelon des cadres supérieurs. À l'externe, les citoyens et les OSC qui sont plus conscients de ces initiatives et qui les comprennent mieux sont plus susceptibles de prendre part à ces efforts.

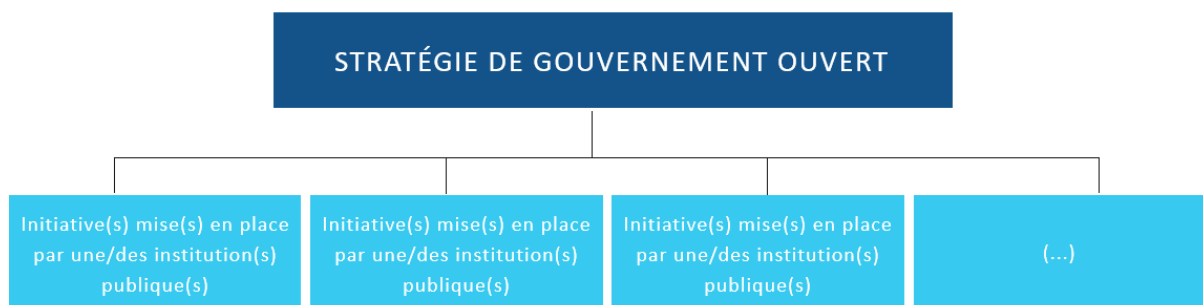
Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

Il existe différentes façons d'intégrer les initiatives à la stratégie de gouvernement ouvert du Canada.

### **Modèle 1 : Toutes les initiatives sont intégrées à la stratégie de gouvernement ouvert**

Dans cette approche, la stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert définit la vision globale, établit les objectifs et précise toutes les initiatives qui seront mises en œuvre par les institutions publiques au cours de la période de mise en œuvre. Ce modèle est celui qui se rapproche le plus du modèle proposé par le plan d'action du PGO. Il présente toutefois l'inconvénient de ne jamais pouvoir couvrir l'ensemble du programme de gouvernement ouvert d'un pays, et de nombreuses initiatives en cours seront exclues. Il peut donc être plus adapté aux pays qui ne sont pas membres du PGO et qui souhaitent lancer un programme de gouvernement ouvert.

### **Graphique A.6. Intégrer toutes les initiatives à la stratégie de gouvernement ouvert**



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

### **Modèle 2 : Le comité national pour un gouvernement ouvert proposé définit périodiquement un plan de travail ou d'action pangouvernemental afin de mettre en œuvre la stratégie**

Dans cette approche, la stratégie fournit le discours, établit la vision et présente en détail les objectifs, tandis que les initiatives sont conçues périodiquement (dans la plupart des cas, chaque année ou chaque trimestre) tout au long du processus de mise en œuvre au moyen d'un plan de travail pangouvernemental sur le gouvernement ouvert. La définition des initiatives est centralisée par une seule institution ou par un comité directeur auquel participent toutes les parties prenantes clés (p. ex., le comité national pour un gouvernement ouvert proposé, dans le cas du Canada). Dans certains cas, le plan de travail pangouvernemental peut être adopté par décret ou par un autre document juridique.

Les pays qui participent au PGO, comme le Canada, peuvent utiliser leur plan d'action du PGO pour mettre en œuvre des engagements ciblés précis (qui, bien sûr, devraient également être alignés sur les objectifs de la stratégie), tandis que le plan de travail pangouvernemental sur le gouvernement ouvert définit les initiatives et les priorités supplémentaires qui ont une incidence sur l'ensemble du

gouvernement. Les initiatives qui forment les plans de travail doivent être assez larges pour être mises en œuvre par une variété d'institutions. Dans ce modèle, la stratégie s'inscrit généralement dans une perspective à moyen ou à long terme.

### Graphique A.7. Définir un plan de travail ou d'action pangouvernemental sur le gouvernement ouvert

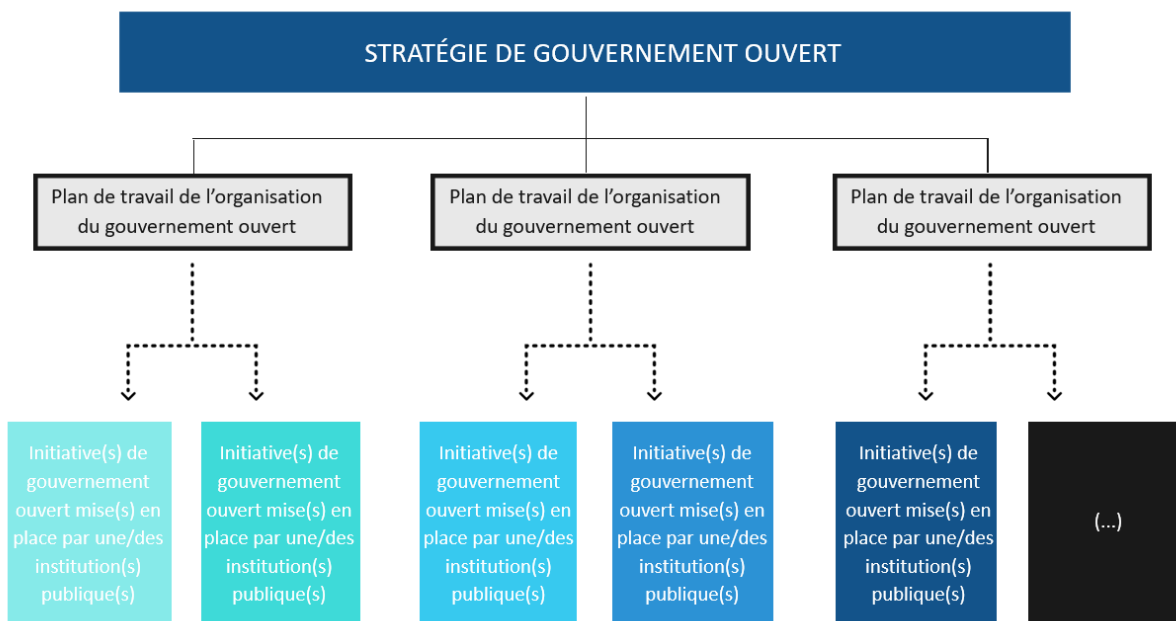


Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

### Modèle 3 : Chaque institution établit son propre plan de travail sur le gouvernement ouvert

Dans cette approche, la stratégie de gouvernement ouvert prévoit que toutes les institutions publiques élaborent leurs propres plans de travail ou d'action sur le gouvernement ouvert afin de réaliser la vision et les objectifs établis d'un commun accord. Le plan de travail institutionnel sur le gouvernement ouvert qui en résulte est un document officiel. Les institutions peuvent décider des initiatives qu'elles vont mettre en œuvre, lesquelles doivent contribuer à la réalisation de la vision et des objectifs de la SGO. Dans ce scénario, les participants au PGO peuvent utiliser leur plan d'action national pour déterminer quelles sont les principales initiatives ciblées auxquelles ils souhaitent donner une visibilité nationale et internationale.

## Graphique A.8. Établir des plans de travail indépendants sur le gouvernement ouvert pour chaque institution



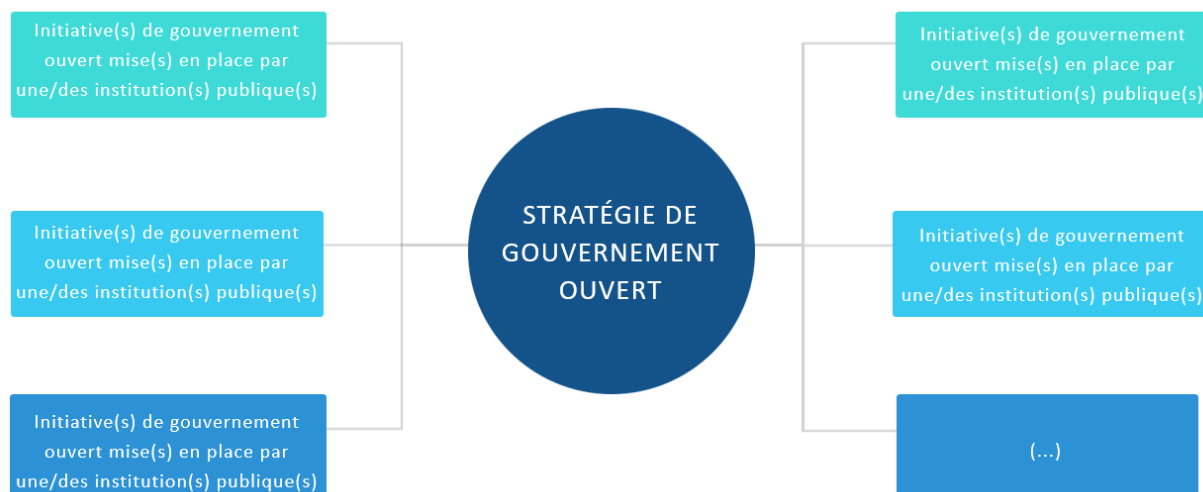
Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

### **Modèle 4 : Les institutions définissent à leur propre rythme les initiatives qui contribuent à la réalisation des objectifs de la stratégie**

Selon ce scénario, la vision et les objectifs de la stratégie pangouvernementale de gouvernement ouvert constituent une ligne directrice générale que les institutions publiques peuvent suivre à leur propre rythme. Chaque institution conçoit et met en œuvre ses propres initiatives de gouvernement ouvert sans avoir besoin d'établir un plan de travail ou d'action institutionnel.

Ce modèle accorde un degré élevé d'autonomie aux institutions publiques et convient mieux aux pays qui disposent d'un programme de gouvernement ouvert mature. Le principal rôle de l'institution de coordination est d'accroître la sensibilisation, d'aider les institutions à élaborer leurs propres initiatives de gouvernement ouvert et de surveiller l'atteinte des objectifs de la politique globale.

## Graphique A.9. Définir les initiatives à des rythmes différents



Source : OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, document interne présenté au groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020<sup>[1]</sup>.

## Références

- Boehm, F., *Mainstreaming anti-corruption into sectors: Practices in U4 partner agencies*, Chr. Michelsen Institute, 2014. Sur Internet : <https://www.u4.no/publications/mainstreaming-anti-corruption-into-sectors-practices-in-u4-partner-agencies>. [2]
- Campos, J. et S. Pradhan (éditeurs), *The Many Faces of Corruption. Tracking Vulnerabilities at the Sector Level*, Banque mondiale, 2007. [3]
- Matsheza, P., *L'importance du travail sectoriel*, Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation, 2012, p. 10-11. Sur Internet : [https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219686\\_fre](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000219686_fre). [5]
- OCDE, *Taking an integrated approach to the promotion of transparency, integrity, accountability and stakeholders' participation: Towards an Open Government Strategy*, groupe de travail sur le gouvernement ouvert, GOV/PGC/OG(2020)4/REV1, 2020. [1]
- OCDE, *Consequences of Corruption at the Sector Level and Implications for Economic Growth and Development*, Éditions OCDE, Paris, 2015. Sur Internet : <https://doi.org/10.1787/9789264230781-en>. [4]