Des citoyens partenaires

INFORMATION, CONSULTATION ET PARTICIPATION A LA FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

GOUVERNANCE







OCDE

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

Des citoyens partenaires

INFORMATION, CONSULTATION ET PARTICIPATION A LA FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

OCDE

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

– à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;

– à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;

– à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996), la Corée (12 décembre 1996) et la République slovaque (14 décembre 2000). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

Also available in English under the title:

Citizens as Partners
INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY-MAKING

© OCDE 2001
Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, tél. (33-1) 44 07 47 70, fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, ou CCC Online : *www.copyright.com*. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

AVANT-PROPOS

En 1999, le groupe de travail PUMA sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens a lancé une étude sur les cadres juridique, politique et institutionnel, en place dans les pays Membres de l'OCDE afin de garantir aux citoyens un accès à l'information et de permettre leur consultation et leur participation active dans la prise de décision sur les politiques publiques. Une seconde étude lui a succédé en 2000 sur l'utilisation par l'administration des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) dans le renforcement de ses relations avec les citoyens. Une série d'études de cas mettant en lumière l'expérience concrète de neuf pays Membres de l'OCDE a fourni des éclairages précieux complétant les informations comparatives obtenues lors des enquêtes. Ce rapport présente les résultats de plus de deux années d'efforts conjoints qui se sont fondés en particulier sur les éclairages acquis lors des réunions du groupe de travail.

Le rapport a été préparé par Joanne Caddy en collaboration avec Christian Vergez du service de Gestion publique de l'OCDE. Le rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

© OCDE 2001

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos 3
Remerciements 7
Préface 9
Résumé 11

Partie I
Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens

Section I. **Pourquoi renforcer les relations entre les administrations et les citoyens ?** 19
1.1. Quelles administrations ? Quels citoyens ? Quelles relations ? 21
1.2. Définition des termes clés 23
1.3. Principales caractéristiques et tendances 24
1.4. Objectifs et organisation du rapport 26

Section II. **Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens** 29
2.1. Établissement de cadres juridiques, institutionnels et d'action 29
2.2. Élaboration d'outils et de méthodes 49
2.3. L'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC) 56

Section III. **Mise au point d'instruments d'évaluation** 75
3.1. Évaluer l'information, la consultation et la participation du public 75

Section IV. **Enseignements, défis et possibilités pour l'avenir** 81
4.1. Premiers enseignements dans la perspective du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens 81
4.2. Les relations entre les administrations et les citoyens, la bonne gouvernance et la qualité de la démocratie 82
4.3. Défis et perspectives pour l'avenir 84
4.4. Travaux futurs du PUMA 87

Partie II
De la politique à la pratique : les enseignements à tirer des études de cas par pays

Section V. **Les relations entre les administration et les citoyens en action** 91
5.1. Études de cas sur l'information, la consultation et la participation 91
Politique en matière de santé au Canada 95
Le secteur danois des services médicaux 119
La participation des défavorisés à l'élaboration des politiques relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les Flandres (Belgique) 139
La consultation publique sur la politique de l'éducation en République tchèque 161
Accès à l'information sur l'environnement aux États-Unis 181

© OCDE 2001

Les programmes de travail public en Hongrie 197
L'information et la consultation dans le domaine du logement social en France 213
Les technologies de l'information et des communications (TIC) au service de la transparence et des relations avec les citoyens en Corée 233
Conférences de consensus sur les produits alimentaires génétiquement modifiés en Norvège 247

Annexe 265
Bibliographie 285
Notes 289

© OCDE 2001

REMERCIEMENTS

Le Secrétariat voudrait remercier l'ensemble des pays de l'OCDE qui ont participé aux enquêtes et en particulier les membres du groupe de travail PUMA sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens qui ont aidé à préparer le rapport. Merci aussi à toutes les personnes impliquées dans la préparation des études de cas par pays, en particulier : Anja Claeys, Filip Coussee, Silke Heiden, Anne Merckaert et Lieve De Grande (Belgique – Flandre) ; Laurie Ham (Canada) ; Michal Illner, Jana Stachová et Zdenka Vajdová (République tchèque); Daniel Blume (Danemark) ; Philippe Gustin et Clarisse Dubois (France); Philippe Gustin (Hongrie) ; Boyoung Im et Jinwoo Jung (Corée) ; Alf J. Mørkrid (Norvège) ; Franklin S. Reeder (États-Unis). Enfin, une mention spéciale doit être adressée à Daniel Blume et Anne-Marie Leroy pour avoir contribué au lancement du projet et à Emiko Ima, Elodie Beth et Fadila Oumaouche pour leur soutien dans le cadre de la préparation de ce rapport.

© OCDE 2001

PRÉFACE

De nouvelles formes de représentation et de participation du public se font jour dans tous les pays Membres. Ces évolutions accroissent les possibilités pour les citoyens de participer plus étroitement à l'élaboration des politiques publiques dans le cadre général de la démocratie représentative où les Parlements continuent à jouer un rôle essentiel. Les citoyens exigent de plus en plus une plus grande transparence et une plus grande responsabilité de la part de leurs pouvoirs publics, et souhaitent une plus large participation du public à l'élaboration des politiques qui affectent leur vie. Ces citoyens qui sont éduqués et bien informés veulent que les pouvoirs publics tiennent compte de leurs vues et de leurs connaissances lorsqu'ils prennent des décisions en leur nom. Associer les citoyens à l'élaboration des politiques permet non seulement de répondre à ces attentes, mais aussi de concevoir de meilleures politiques et d'améliorer leur mise en œuvre.

Le présent rapport est fondé sur des enquêtes approfondies et des études de cas sur des pays Membres de l'OCDE réalisées au cours des deux dernières années. Il constitue une source irremplaçable de données comparatives sur les mesures adoptées dans les pays de l'OCDE pour renforcer l'accès des citoyens à l'information, développer les consultations et favoriser leur participation active à l'élaboration des politiques. **Ce** rapport offre un cadre général qui permet d'examiner un large éventail d'expériences nationales, d'identifier des exemples de bonne pratique et de souligner les démarches innovantes.

Des questions sont soulevées quotidiennement quant au rôle de la « société civile », notamment à la lumière des événements de Seattle et de ceux, plus récents, du sommet de Gênes. Ce rapport vient à point nommé. Le sujet est d'importance et va le rester longtemps, notamment avec le développement des technologies d'information et de communication qui facilite la coordination des acteurs (ONG et autres). J'espère que ce rapport contribuera à clarifier les questions qui se posent et fournira un appui aux décideurs dans les pays de l'OCDE comme dans les pays non membres, dans le cadre des efforts déployés pour promouvoir une bonne gouvernance publique.

Donald J. Johnston
Secrétaire général de l'OCDE

© OCDE 2001

RÉSUMÉ

Impliquer les citoyens dans le processus de décision est un élément de la bonne gouvernance

Impliquer les citoyens dans le processus de décision est un investissement profitable et un élément au cœur de la bonne gouvernance. Cela permet aux administrations d'exploiter des sources d'information plus variées, de mettre en perspective les données, de bénéficier d'éventuelles solutions et d'améliorer la qualité des décisions. De la même manière, cela contribue au renforcement du sens civique et de la confiance du public dans l'administration ainsi qu'à l'amélioration de la qualité de la démocratie.

Les administrations sont contraintes d'être plus transparentes et de rendre compte aux citoyens

Plusieurs facteurs ont conduit les pays de l'OCDE à concentrer leur attention sur le renforcement de leurs relations avec les citoyens, en particulier l'érosion régulière du taux de participation aux élections, le recul du militantisme politique et les enquêtes montrant une perte de confiance dans les institutions publiques clés. Les appels en faveur d'une transparence et d'une responsabilité accrues des administrations se font de plus en plus pressants dans la mesure où le public et les médias surveillent de plus près les actions gouvernementales et où les normes de la vie publique sont codifiées et leur niveau relevé. De fortes pressions s'exercent sur les administrations des pays Membres de l'OCDE pour qu'elles intègrent les apports du public dans le processus de décision et pour qu'elles satisfassent à la volonté des citoyens d'être écoutés et de voir leurs opinions prises en compte dans le processus de décision.

L'information, la consultation et la participation sont essentielles

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

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

L'émergence de la société de l'information fait naître de nouveaux défis

Parallèlement, le défi que représente l'émergence de la société de l'information oblige les administrations à adopter les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) et à se préparer à des interactions plus importantes et plus rapides avec les citoyens. Tous les pays de l'OCDE considèrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) comme un instrument puissant dans l'optique d'un renforcement des

© OCDE 2001

relations entre les administrations et les citoyens et ils déployaient des efforts importants pour les « mettre en ligne ».

Les gouvernements doivent susciter un engagement et se donner les moyens d'agir

Les gouvernements doivent investir suffisamment de temps, de ressources et d'énergie pour mettre en place des cadres juridique, politique et institutionnel solides, en développant les outils appropriés et en évaluant leur propre capacité à impliquer les citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques. La capacité à diriger et l'engagement des hommes politiques et des hauts responsables de la fonction publique sont essentiels pour y réussir.

Impliquer les citoyens dans le processus de décision implique de reconnaître…

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

… l'information comme la pré-condition de base…

L'information est définie dans le rapport comme une relation unidirectionnelle. Elle englobe à la fois la fourniture « passive » d'informations, qui résulte d'une demande des citoyens, et les mesures « actives » de diffusion de l'information auprès des citoyens. Assurer un accès à l'information exige une législation appropriée, des mécanismes institutionnels clairs pour la mettre en œuvre ainsi que des institutions de contrôle et un système judiciaire indépendants pour la faire appliquer. Les citoyens doivent par ailleurs être en mesure de connaître et de comprendre leurs droits, de même qu'ils doivent pouvoir et vouloir les exercer. Tous les pays de l'OCDE sont confrontés à la nécessité de mettre en balance le droit des citoyens à être informés et le droit des individus au respect de leur vie privée, ainsi qu'à la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations dont la divulgation serait contraire à l'intérêt du public. La mise en balance du droit d'accès à l'information, de la protection de la vie privée et des limites du secret officiel représente un défi considérable – notamment avec l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC).

… la consultation comme centrale dans le processus de décision…

La consultation est considérée comme une relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration. Elle repose sur la définition préalable, par l'administration, du thème sur lequel l'avis des citoyens est sollicité et nécessite que ces derniers soient informés. Les administrations définissent les thèmes de la consultation, déterminent les questions et mènent à bien le processus, tandis que les citoyens sont invités à apporter leurs vues et leurs opinions. La consultation des citoyens n'est considérée comme un élément essentiel de la prise de décision des politiques publiques que depuis peu dans la majorité des pays de l'OCDE, et les cadres juridique, politique et institutionnel sont encore en voie de construction.

… la participation active comme une nouvelle frontière

La participation active est considérée comme une relation basée sur un partenariat avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans la définition et le contenu de la prise de décision sur les politiques publiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité tout autant de proposer des options que d'orienter le dialogue sur les politiques – même si la responsabilité de la décision finale ou de la

© OCDE 2001

formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement. La participation active reconnaît aux citoyens la capacité de discuter et de formuler des propositions de mesures de façon indépendante. Elle exige des pouvoirs publics qu'ils définissent leur programme avec les citoyens, et elle oblige les autorités à tenir compte des propositions formulées conjointement dans les décisions finales. Seuls quelques pays de l'OCDE ont commencé à explorer cette approche et les résultats à ce jour sont limités à quelques cas expérimentaux.

Les cadres juridique, politique et institutionnel, sont en voie de construction

L'accès à l'information est une pré-condition de base pour l'implication des citoyens. Le rythme d'adoption de lois sur l'accès à l'information s'est nettement accéléré au cours des dernières années. En 1980, seulement 20 % des pays de l'OCDE avaient une législation dans ce domaine, contre un peu plus de 40 % en 1990 et 80 % à la fin de 2000. La portée, la quantité et la qualité des informations fournies aux citoyens par les administrations ont également fortement augmenté. La consultation et les opportunités pour les citoyens de donner leur avis sur les projets de politiques sont elles aussi croissantes, mais à un rythme moins soutenu. La participation active et les efforts des administrations pour impliquer les citoyens dans la prise de décision sur la base d'un partenariat sont rares.

Les gouvernements doivent adapter les outils aux objectifs…

La première étape de l'élaboration d'une procédure réussie d'information, de consultation et de participation active des citoyens dans la prise de décision consiste à définir clairement les objectifs de l'exercice – sur cette base, on peut ensuite définir le groupe cible (par exemple, tous les citoyens, les communautés rurales, les jeunes) et choisir l'outil approprié. Il n'existe pas d'outil ou d'approche qui convienne pour tous les pays ou pour toutes les situations. Il est souvent nécessaire d'utiliser une combinaison d'outils et ceux-ci peuvent avoir besoin d'être adaptés en fonction des traditions et des pratiques locales. Le choix des outils à utiliser dépend aussi des ressources (par exemple : financières et humaines), du temps et des compétences disponibles.

… et utiliser les outils pour informer…

Même la fourniture passive d'information nécessite des outils pour accéder aux demandes d'informations des citoyens (par exemple, catalogues et index). Quand les administrations déploient des efforts pour diffuser l'information (fourniture active), celles-ci peuvent utiliser un éventail de produits (par exemple, rapports annuels, brochures et prospectus) et de mécanismes de fourniture directs (par exemple, centres d'information, numéros verts) ou indirects (par exemple, couverture médiatique d'initiatives, publicité, utilisation d'organisations de la société civile comme intermédiaires).

… consulter et engager activement les citoyens dans le processus de décision

Les pouvoirs publics ont recours à plusieurs outils pour solliciter les commentaires d'un large éventail de citoyens sur des questions de politiques publiques (par exemple, sondages d'opinion et enquêtes) ou sur des projets de politiques publiques et de lois (par exemple, délais pour les commentaires et pour les notifications). Ils peuvent également avoir recours à des outils de consultation permettant une plus grande interaction (par exemple, auditions publiques, groupes cibles, panels de citoyens et ateliers) avec des groupes de citoyens plus restreints. Afin d'impliquer les citoyens et de les faire participer activement au débat sur les politiques publiques, les pouvoirs publics doivent avoir recours à des outils spécifiques pour faciliter l'apprentissage, le

© OCDE 2001

débat lui-même et les propositions de projets concrets (par exemple, forums citoyens, conférences de consensus et jurys de citoyens).

Exploiter pleinement le potentiel des TIC…

Les TIC ont déjà commencé à transformer les relations entre les administrations et les citoyens. La plupart des pays Membres reconnaissent leur potentiel et cherchent à combler « le fossé numérique » afin d'assurer que l'ensemble des citoyens continue – en ligne ou non – de jouir d'une égalité de droits en matière de participation à la vie de la collectivité. Tous les pays de l'OCDE diffusent en ligne une quantité de plus en plus importante d'informations émanant de l'administration publique (ex. : *via* les sites Internet de l'administration et les portails). Toutefois, il existe entre les pays de grandes disparités quant à la quantité, la qualité et la diversité d'informations disponibles. L'utilisation des TIC dans les mécanismes de recueil de réactions et de consultation n'en est encore qu'à ses débuts dans tous les pays de l'OCDE (ex : adresses de courrier électronique sur les sites Internet de l'administration, listes d'adresses de courrier électronique, forums de discussion en ligne). Seul un nombre très restreint de pays a commencé à expérimenter l'utilisation d'instruments en ligne pour impliquer les citoyens de manière active dans la prise de décision sur les politiques publiques (ex. : groupes de discussions en ligne et jeux interactifs). Il est nécessaire d'intégrer les technologies de l'information et de la communication à des instruments et des approches traditionnels, « hors-ligne » afin d'en tirer le meilleur parti.

… tout en les intégrant à des outils traditionnels

Il reste à acquérir une capacité d'évaluation

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

Impliquer les citoyens dans le processus de décision est un élément de la bonne gouvernance

L'accès à l'information, la consultation et la participation active du public dans la prise de décision contribuent à la bonne gouvernance en favorisant une plus grande transparence dans la prise de décision ; une responsabilisation accrue de par le contrôle du citoyen ou d'organes de surveillance ; une plus forte légitimité du processus de décision ; une meilleure qualité des décisions politiques s'appuyant sur un éventail d'informations plus variées ; enfin, une mise en œuvre et une exécution des politiques publiques facilitées grâce à la sensibilisation et à la participation du public à l'élaboration des politiques.

Encourager la bonne gouvernance dans les pays de l'OCDE et…

L'OCDE soutient ses pays Membres dans la mise en place et le renforcement de structures administratives effectives, efficaces, transparentes et responsables vis-à-vis des citoyens. Ce rapport intitulé « Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques » cherche à contribuer à cet objectif en encourageant le développement de cadres efficaces pour l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques. Une note de synthèse s'adressant aux décideurs publics est disponible sur le site Internet de l'OCDE afin de donner un aperçu des leçons et des principaux résultats du rapport.

© OCDE 2001

L'établissement d'un dialogue sur les politiques publiques avec les pays non membres, visant à encourager l'apprentissage mutuel et l'échange, constitue par ailleurs un domaine d'importance croissante pour le travail de l'OCDE sur la bonne gouvernance. Ce rapport, destiné à contribuer directement à cet objectif, est accompagné d'un manuel « Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques » à l'attention des responsables politiques des pays Membres de l'OCDE et des pays non membres. Le manuel représente un guide pratique dans l'établissement de cadres solides pour informer, consulter et impliquer les citoyens dans la prise de décision sur le politiques publiques et est disponible à partir de la librairie en ligne de l'OCDE (*www.oecd.org/bookshop/*).

… engager un dialogue sur les politiques publiques avec les pays non membres

© OCDE 2001

Le rapport suggère les principes directeurs suivants afin de parvenir à une information, une consultation et une participation active des citoyens dans la prise de décision qui soient réussies

1. Engagement

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

2. Droits

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

3. Clarté

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

4. Calendrier

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

5. Objectivité

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

6. Ressources

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

7. Coordination

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

8. Obligation de rendre compte

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

9. Évaluation

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

10. Citoyenneté active

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

(Voir également la Section IV pour plus de détails)

© OCDE 2001

Partie I

RENFORCEMENT DES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES CITOYENS

Section I

POURQUOI RENFORCER LES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES CITOYENS ?

« La confiance des citoyens dans l'administration publique doit être consolidée au moyen de rencontres productives avec le secteur public. Pour gagner la confiance du public, il faut d'abord clarifier ses attentes puis les satisfaire. »

(réponse de la Norvège au questionnaire)

Les citoyens sont le cœur de la démocratie : La démocratie, en tant que système de gouvernement, repose sur le consentement des citoyens. L'attachement aux principes du **gouvernement démocratique** et le respect des **droits de la personne** caractérisent les pays Membres de l'OCDE et constituent eux-mêmes des critères d'adhésion. La tenue d'élections libres et justes et l'existence d'assemblées représentatives, de dirigeants responsables et d'une administration publique politiquement neutre sont les caractéristiques d'une démocratie représentative, conçue pour garantir que le gouvernement est « au service du peuple ». Parallèlement, de nouvelles formes de représentation et de participation du public sont en train d'émerger (les organisations de la société civile en sont un exemple) et certaines procédures traditionnelles (les auditions publiques par exemple) sont modernisées de manière à donner davantage de substance à l'idée de gouvernement « par le peuple ». Ces évolutions multiplient les possibilités, pour les citoyens, de participer directement à la sphère publique, dans le cadre global du **gouvernement démocratique**, au sein de laquelle les gouvernements continuent de jouer un rôle central.

Une demande croissante de transparence, d'obligation accrue de rendre des comptes de la part des responsables et de participation : de telles évolutions doivent être resituées dans le contexte plus général des profonds changements économiques, démographiques et sociaux qui ont eu lieu depuis l'après-guerre. Dans tous les pays de l'OCDE, les citoyens jouissent aujourd'hui de niveaux plus élevés de revenus, d'éducation et d'opportunités qu'auparavant grâce à l'avènement de l'ère de l'information. Dans le même temps, les études revèlent un profond changement au niveau des valeurs, les préoccupations se déplaçant des questions matérielles à celles qui concernent la qualité de la vie (intérêt porté à la protection de l'environnement par exemple) ainsi qu'un déclin du respect envers l'autorité et la hiérarchie (voir l'étude mondiale des valeurs, *http: //www.isr.umich.edu*). Parallèlement, les citoyens considèrent de façon croissante que la démocratie est un système de gouvernement et exigent des administrations qu'elles soient transparentes et leur rendent des comptes. Ils sont par ailleurs favorables à une participation accrue du public à l'élaboration des politiques publiques qui touchent à leur quotidien. Les citoyens avec un bon niveau d'éducation et bien informés attendent des administrations qu'elles tiennent compte de leurs opinions et de leur savoir quand elles prennent des décisions – évolution qui a entraîné la « professionnalisation » de la sphère publique.

Un certain nombre de facteurs ont conduit les pays Membres de l'OCDE à se concentrer sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Ils incluent, en particulier, la nécessité :

- **D'améliorer la qualité des services publics**, en permettant aux administrations d'exploiter des sources d'information plus variées, de mettre en perspective les données, de bénéficier d'éventuelles solutions de façon à relever les défis liés au fait que les politiques sont élaborées dans des conditions d'une complexité croissante, sont interdépendantes et soumises à la pression du facteur temps.

© OCDE 2001

- **De relever les défis lancés par la société de l'information émergente**, afin de se préparer à des interactions de plus en plus nombreuses et rapides avec les citoyens et de garantir une meilleure gestion des connaissances.
- **D'intégrer les informations communiquées par le public au processus d'élaboration des politiques**, afin de satisfaire la volonté des citoyens de voir leurs opinions prises en compte dans l'élaboration des politiques publiques.
- **De répondre aux appels demandant une transparence et une responsabilité accrues des administrations**, à mesure que le public et les médias surveillent de plus près les actions gouvernementales et que les normes de la vie publique sont codifiées et relevées.
- **D'enrayer le déclin de la confiance du public dans le gouvernement**, attesté par l'érosion régulière du taux de participation aux élections, le recul du militantisme politique et les résultats d'enquêtes révélant une perte de confiance dans les institutions publiques clés.

Les pouvoirs publics doivent répondre aux demandes des citoyens de plusieurs façons. La tendance à **décentraliser** les pouvoirs, du niveau national aux niveaux régionaux et locaux, dans les pays Membres de l'OCDE, contribue elle-même de façon importante à combler le fossé entre les administrations et les citoyens. De nombreux gouvernements ont introduit de nouvelles formes de consultations publiques (complémentaires des élections et des référenda) et adopté de nouveaux outils (tels que **les technologies de l'information et de la communication**). En procédant ainsi, les pouvoirs publics ont commencé à reconnaître que les citoyens ne peuvent être considérés comme un groupe homogène, qu'ils peuvent rejeter les propositions du gouvernement s'ils sont consultés tardivement dans le processus de décision, et que les citoyens engagés efficacement exigent de l'implication, des ressources et du temps.

La collaboration l'emporte de loin sur le conflit **:** La question des relations entre les administrations et les citoyens a pris une importance considérable au cours des dernières années, au point d'être traitée régulièrement dans les journaux télévisés et d'être désormais inscrite au programme des gouvernements des pays Membres de l'OCDE. A l'échelle nationale, les citoyens, actifs et revendicatifs, n'hésitent plus à descendre dans la rue pour manifester et utilisent de nouveaux outils (en particulier Internet) pour promouvoir leurs idées et influencer les décideurs. Alors qu'ils ne touchaient autrefois qu'une audience nationale, les citoyens et les organisations de la société civile (OSC) s'efforcent depuis peu d'influencer la communauté politique internationale ainsi que les institutions multilatérales chargées de mettre en œuvre les décisions prises par les gouvernements. Malgré leur grande visibilité et leur nature éminemment politique, ces événements ne représentent que la partie émergée de l'iceberg dans le contexte beaucoup plus général des relations entre les administrations et les citoyens. A tous les niveaux de gouvernement, les citoyens et leurs associations apportent une contribution de plus en plus active à la prise de décision, à l'élaboration des politiques futures et à la fourniture des services clés.

L'implication des citoyens est un bon investissement dans la formulation des politiques publiques **:** A mesure que ces relations ont évolué et gagné en maturité, les pouvoirs publics en sont progressivement venus à reconnaître que les citoyens pouvaient participer utilement à l'amélioration des décisions et à la réalisation des objectifs des politiques. Dans cette perspective, le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens peut être perçu comme un investissement profitable permettant d'exploiter de nouvelles idées et informations utiles pour l'élaboration des politiques ainsi que de nouvelles ressources pour leur mise en œuvre. Bien entendu, de nombreux pays Membres de l'OCDE ont derrière eux une longue tradition de participation des citoyens – qui se reflète dans un niveau de confiance relativement élevé à l'égard des pouvoirs publics. D'autres sont dotés de modèles de consultation solidement établis qui reposent sur des négociations tripartites entre le patronat, les syndicats et l'État. Cependant, un grand nombre de ces pays souhaiteraient faire participer à l'élaboration des politiques un éventail plus complexe et plus fragmenté d'acteurs sociaux. C'est dans ce contexte général et changeant de confrontation et de collaboration entre les administrations et les citoyens que s'inscrit ce rapport.

Les relations entre les administrations et les citoyens au cœur de la bonne gouvernance : Le contexte dans lequel les administrations nationales et les citoyens interagissent est également de plus en plus complexe. Les décisions sont prises à des échelons multiples de l'administration. De nombreux

© OCDE 2001

problèmes (tels que la dégradation de l'environnement, l'évasion fiscale et la criminalité) nécessitent une coopération et une entente entre les régions, les pays ou à l'échelle mondiale. Les technologies modernes de l'information et de la communication (TIC) ont renforcé ces interdépendances. Face à cette complexité et à ce qu'ils perçoivent comme une perte d'influence directe sur les décisions de politique nationale et locale, de nombreux citoyens se plaignent d'un « déficit démocratique ». A leur tour, les pouvoirs publics sont de plus en plus conscients qu'ils ne pourront pas conduire et mettre en œuvre leurs politiques, aussi valables soient-elles, si les citoyens ne les comprennent et ne les appuient pas. C'est pourquoi les administrations sont à la recherche d'approches et de modèles nouveaux ou améliorés, qui permettent de mieux informer et d'impliquer les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques. Ces efforts pour introduire des éléments de démocratie participative n'ont pas vocation à remplacer mais à compléter la démocratie représentative. Ce rapport s'efforce d'apporter un début de réponse à une question à laquelle sont confrontés tous les pays Membres de l'OCDE, à savoir :

> *Comment les pouvoirs publics peuvent-ils améliorer la transparence, l'obligation de rendre compte, la légitimité, la qualité et l'efficacité au niveau des processus d'élaboration des politiques et de prise de décision en développant l'information, la consultation et la participation active du public ?*

1.1. Quelles administrations ? Quels citoyens ? Quelles relations ?

Tout en reconnaissant que la majorité des interactions entre les administrations et les citoyens surviennent dans le contexte de la fourniture de services et à l'échelon local, ce rapport se concentre sur l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans **l'élaboration des politiques au niveau du gouvernement national**. Même si ces trois types d'interaction entre les administrations et les citoyens sont présentés séparément dans ce document à des fins d'analyse, ils font en réalité partie d'un continuum et peuvent être rencontrés conjointement. Par exemple, l'information est un préalable indispensable à la consultation et à la participation active. Par élaboration des politiques on entend le cycle de vie entier des politiques – préparation, prise de décision, mise en œuvre et évaluation – tel qu'il se déroule dans le cadre « normal » du processus décisionnel quotidien (voir le tableau 1). Si l'information est fondamentale à chaque étape du processus politique, une grande partie de la consultation et des efforts de participation active sont concentrés au niveau de l'élaboration des politiques. Le rapport exclut de son champ d'analyse les campagnes électorales, les élections et les manifestations, de même que l'élaboration des politiques à l'échelle internationale.

Les citoyens sont affectés par les décisions prises à différents **niveaux de gouvernement**, mais c'est généralement avec les administrations locales qu'ils ont le plus de contacts, celles-ci assurant la majeure partie des services publics. Ces dernières années, de nombreux pays Membres de l'OCDE ont entrepris de transférer de nombreuses compétences de l'administration centrale vers les administrations régionales et locales, afin de rapprocher les processus décisionnels des citoyens (c'est le cas en République tchèque, en Pologne, en Italie et au Royaume-Uni). Par ailleurs, les administrations locales sont perçues comme des sources précieuses d'innovation et d'inspiration pour l'administration centrale, qui peuvent l'aider à renforcer ses propres relations avec les citoyens (au Canada, en Finlande et en Nouvelle-Zélande par exemple). Le défi constitué par la recherche de relations plus fortes avec les citoyens de la part des **gouvernements nationaux** fait l'objet de ce rapport.

Les administrations s'intéressent à différents groupes de **citoyens**, qui varient en fonction du domaine de la politique publique et de l'étape du cycle d'élaboration des politiques dont il est question. Par exemple, elles peuvent s'intéresser aux citoyens individuels ou aux organisations qui représentent leurs intérêts (telles que les associations de citoyens), catégories qui peuvent nécessiter d'utiliser des approches et des outils différents. Lorsqu'ils cherchent à engager les citoyens dans l'élaboration des politiques, les pouvoirs publics peuvent avoir à l'esprit un groupe de population particulier, tel que les minorités linguistiques ou ethniques (au Canada, en Finlande et en Nouvelle-Zélande par exemple) ou les communautés rurales ou isolées (notamment en Australie, en Irlande, en Grèce et en Norvège). Quoiqu'il fasse référence aux associations de citoyens et aux organisations de la

© OCDE 2001

société civile (OSC), ce rapport s'intéresse en priorité aux efforts déployés par les pouvoirs publics pour informer et consulter les **citoyens individuels** et encourager leur participation active.

C'est dans le contexte de la fourniture et de la consommation de services publics que les administrations et les citoyens ont les contacts les plus nombreux. De fait, dans les pays Membres de l'OCDE, les efforts pour construire une administration à l'écoute du public se sont longtemps focalisés sur l'amélioration de cette relation fondamentale – qui reste tout aussi importante aujourd'hui (voir annexe, tableau 33). Les retours d'informations des citoyens sur la fourniture de services constituent une source de renseignements importante pour les administrations, mais les citoyens souhaiteraient disposer d'autres moyens plus directs de recevoir des informations sur le processus **d'élaboration des politiques** et d'y participer.

Tout en reconnaissant qu'un large éventail de facteurs peuvent contribuer au renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, ce rapport a choisi de se concentrer sur :

- Le défi particulier auquel est confronté le **gouvernement national** au regard du renforcement de ses relations avec les citoyens.
- L'information et la participation des citoyens individuels et des organisations de la société civile.
- Les processus d'**élaboration des politiques**, par opposition à la fourniture des services.

Engagement, ligne directrice et capacité conduisent au succès

Si la participation des citoyens à l'élaboration des politiques peut apporter des avantages considérables, les gouvernements ne doivent pas sous-estimer les risques associés à des mesures inadéquates et mal conçues dans le domaine de l'information, de la consultation et de la participation active. Alors que le but de telles mesures doit être d'améliorer la qualité, la crédibilité et la légitimité des décisions des pouvoirs publics, c'est l'effet contraire qui risque d'être obtenu si les citoyens découvrent que leurs efforts pour être informés, donner leur avis et participer activement au processus politique sont négligés ou n'ont aucun effet sur les décisions.

Une mauvaise pratique comprend des risques. Le rapport met l'accent sur les avantages que peuvent retirer les administrations de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques et accorde une place considérable aux « pratiques exemplaires » et aux expériences réussies. Il faut néanmoins savoir que les administrations peuvent mettre en œuvre des procédures d'information, de consultation et de participation active dans l'objectif de : différer les décisions difficiles en instaurant des débats

Tableau 1. **Information, consultation et participation active durant le cycle d'élaboration des politiques**

Phase de l'élaboration des politiques	Information	Consultation	Participation active
Préparation	• Livres blancs, documents sur l'orientation des politiques • Programmes gouvernementaux • Projets de loi et de réglementation	• Sondages d'opinion à grande échelle • Groupes de discussion ou panels • Sollicitation de commentaires sur les projets de loi	• Soumission de projets de loi ou de propositions de mesures autres • Débat public sur les questions de politiques publiques et leurs options
Mise en œuvre	• Communication des nouvelles mesures ou réglementations et de leur contenu	• Utilisation de groupes de discussion pour l'élaboration des lois subordonnées	• Établissement de partenariats avec les OSC pour diffuser les informations sur la mise en conformité avec les nouvelles lois
Évaluation	• Avis publics annonçant l'organisation d'évaluations et les possibilités de participation	• Intégration des parties prenantes à l'examen des programmes d'évaluation gouvernementaux et de leurs résultats	• Évaluation indépendante par des OSC

© OCDE 2001

interminables ; éviter et étouffer les critiques en lançant une procédure de consultation sans réelle intention de tenir compte de ses résultats ; répondre à la pression exercée par les pairs à l'échelle internationale en introduisant des mesures purement symboliques visant à améliorer les interactions avec les citoyens, sans modifier fondamentalement les processus traditionnels d'élaboration des politiques ; partager les responsabilités (ou rejeter la faute) pour les décisions difficiles ou impopulaires.

Retirer les avantages et minimiser les coûts. D'un autre côté, la décision d'informer et de consulter davantage le public peut entraîner un coût élevé pour les gouvernements, se heurter à certaines formes d'opposition et retarder considérablement l'élaboration des politiques. Cependant, il ne faut pas non plus négliger les coûts induits par une information inexistante ou réduite et des consultations médiocres en termes de perte potentielle de légitimité et de crédibilité. Le temps et les efforts que les citoyens sont disposés à consacrer pour être informés et consultés constituent en eux-mêmes une ressource pour le processus d'élaboration des politiques publiques. C'est pourquoi les pouvoirs publics ne doivent pas ménager leurs efforts pour abaisser les seuils d'accès à l'information et à la participation pour les citoyens, employer les pratiques exemplaires et rendre compte de l'utilisation qu'ils font des données fournies par le public. Il est possible de réduire (sinon d'éliminer complètement) de nombreux risques dès lors que l'on définit clairement les objectifs et les limites de l'information et de la consultation et que l'on sélectionne les outils appropriés. Ce rapport se propose de fournir des exemples concrets de la manière dont de nombreux pays de l'OCDE traitent et résolvent ces problèmes.

En élargissant le cercle des participants au processus d'élaboration des politiques, les administrations contribuent à améliorer la **qualité** des politiques *via* l'accès à de nouvelles sources d'informations (par exemple, en évaluant l'impact des projets de loi) ainsi que les chances pour que ces politiques soient correctement **mises en œuvre**. En veillant à ce que toutes les parties intéressées aient la possibilité de participer à la conception des politiques, les pouvoirs publics peuvent renforcer la **légitimité** du processus décisionnel et de ses résultats finals et, ce faisant, améliorer le potentiel de **respect** volontaire. Enfin, le fait d'ouvrir le processus d'élaboration des politiques permet de créer de nouvelles formes de **partenariat** avec les citoyens et les organisations de la société civile pour mieux relever les défis liés à la politique publique.

Politique publique pour et avec les citoyens. Pour gagner et maintenir la confiance des citoyens les administrations doivent s'assurer que :

- L'***information*** *soit* complète, objective, fiable, pertinente et facile à trouver et à comprendre.
- L*a* ***consultation*** soit menée dans un objectif clairement défini et selon des règles sans ambiguïté qui indiquent clairement les limites de l'exercice et l'obligation de l'administration de rendre compte de l'utilisation des données fournies par les citoyens.
- L*a* ***participation*** soit suffisamment durable et souple pour favoriser l'émergence d'idées et de propositions nouvelles de la part des citoyens, et qu'elle comporte un mécanisme permettant d'intégrer ces dernières au processus d'élaboration des politiques.

1.2. Définition des termes clés

Le cadre d'analyse utilisé dans les enquêtes comparatives et les études de cas par pays sur lesquelles se fonde ce rapport reflète la nécessité de pouvoir comparer les expériences nationales tout en tenant compte de la diversité des approches du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens parmi les pays Membres de l'OCDE. Le Groupe de travail du PUMA sur le Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens définit l'information, la consultation et la participation active en termes de nature et de direction des relations qui sont en jeu entre les administrations et les citoyens, à savoir :

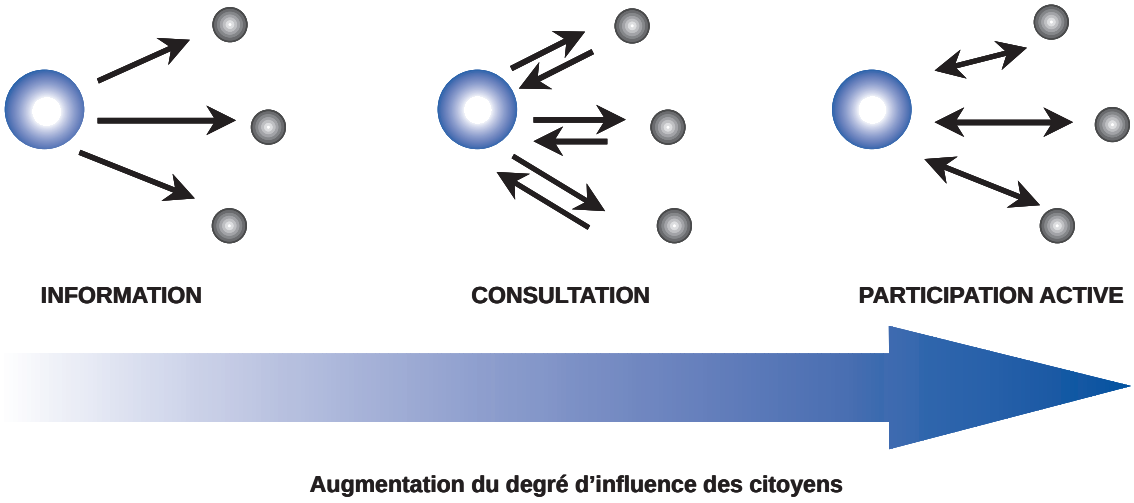
- **Information : relation unidirectionnelle** dans laquelle l'administration produit et fournit des informations à l'attention des citoyens. Elle englobe à la fois la fourniture « passive » d'informations, qui résulte d'une demande des citoyens, et les mesures « actives » de diffusion

© OCDE 2001

de l'information auprès des citoyens. O*n peut citer comme exemple* : l'accès aux registres publics, aux journaux officiels ou aux sites Web des administrations.

- **Consultation : relation bidirectionnelle** dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'informations à l'administration. Elle repose sur la définition préalable, par l'administration, du thème sur lequel l'avis des citoyens est sollicité et nécessite que ces derniers soient informés. Les administrations définissent les thèmes de la consultation, posent les questions et gèrent le processus, tandis que les citoyens sont invités à faire part de leurs vues et de leurs opinions. L*es exemples incluent* : les sondages d'opinion et les commentaires sur les projets de loi.
- **Participation active : relation basée sur un partenariat** avec les administrations, dans laquelle les citoyens sont activement engagés dans les processus décisionnels et d'élaboration des politiques. Cette relation reconnaît aux citoyens la possibilité de proposer des options et d'orienter le dialogue sur les politiques – même si la responsabilité de la décision finale ou de la formulation des politiques continue d'incomber au gouvernement. L*es exemples incluent* : conférences de consensus et assemblées de jurys de citoyens.

Graphique 1. **Définition de l'information, de la consultation et de la participation active**



(Adapté de Santé Canada 2000.)

1.3. Principales caractéristiques et tendances

Priorités **:** Dans tous les pays Membres de l'OCDE, les pouvoirs publics ont pris des mesures pour améliorer leurs relations avec les citoyens. Ces mesures reflètent néanmoins des priorités différentes, telles que :

- La **consolidation de la démocratie** *via* une participation accrue du public (au Canada et en Norvège par exemple).
- Le **renforcement de la transparence et du sens des responsabilités** au sein des administrations publiques (notamment en Corée et en Italie).
- **L'amélioration de la fourniture des services** (en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Espagne et au Royaume-Uni par exemple).

Contexte **:** Ces différences reflètent le large éventail des systèmes politiques, des contextes sociaux et des cultures administratives existant dans les pays Membres de l'OCDE. Les pays ayant derrière eux

© OCDE 2001

une longue tradition de consultation des partenaires sociaux (tels que l'Autriche, l'Allemagne et le Luxembourg) ou des organisations de la société civile (Canada et Pays-Bas) cherchent à développer un peu plus les procédures établies et à élargir les possibilités de consultation en intégrant dans ce processus de nouveaux groupes et les citoyens individuels. Dans les démocraties en voie de consolidation (telles que la République tchèque, la Pologne et la Hongrie), le défi consiste à établir et faire appliquer de nouvelles « règles du jeu » dans le domaine des relations entre les administrations et les citoyens. D'autres pays enfin s'efforcent d'introduire de nouvelles formes d'interactions entre les citoyens et les administrations publiques en renforçant les fonctions d'examen et de contrôle par le public (en Corée par exemple).

Encadré 1. **Irlande : Objectifs et priorités du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens**

Objectifs :

i) Accroître l'ouverture et la transparence.
ii) renforcer l'obligation de rendre compte des décisions et des actions.
iii) Contribuer à renforcer la participation à la « société de cogestion ».
iv) Améliorer le service à la clientèle.
v) Améliorer la gestion des ressources.
vi) Informer davantage pour gouverner mieux.

Priorités :

i) Fournir des services de qualité à la clientèle.
ii) Accroître l'ouverture et la transparence.
iii) Instaurer la liberté d'accès à l'information.
iv) Alléger les procédures administratives (réforme réglementaire).
v) Promouvoir les technologies de l'information (Internet, administrations en ligne).

Tendances **:** Dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, les initiatives menées par les pouvoirs publics pour impliquer davantage les citoyens dans l'élaboration des politiques sont relativement récentes, et rares sont celles qui ont été évaluées. Les résultats de ce projet indiquent néanmoins que :

- La portée, la quantité et la qualité des **informations** fournies aux citoyens par les administrations ont considérablement augmenté au cours des 15 dernières années, et il s'agit maintenant d'un objectif partagé par l'ensemble des pays Membres de l'OCDE.
- Les pratiques du retour d'informations et de la **consultation** se développent également, quoiqu'à un rythme plus lent, et des différences importantes demeurent entre les pays Membres de l'OCDE qui ont derrière eux une longue tradition de consultation et ceux qui commencent tout juste à ouvrir les processus décisionnels publics aux citoyens.
- La **participation active** et l'engagement des citoyens dans les prises de décisions et l'élaboration des politiques, tels que définis ci-dessus, sont rares et les quelques exemples répertoriés concernent un très petit nombre de pays Membres de l'OCDE.

Législatures **:** Les relations nouvelles qui se créent en matière d'élaboration des politiques entre les gouvernements et les citoyens n'ont pas vocation à limiter ou remplacer les gouvernements représentatifs traditionnels ni les fonctions centrales exercées par le Parlement. Elles visent plutôt à compléter les processus et les institutions démocratiques représentatifs déjà en place. En outre, les

© OCDE 2001

résultats d'une autre enquête de l'OCDE (OCDE, 2000*b*) montrent que de nombreuses législatures ont également pris des mesures pour renforcer leurs relations directes avec les citoyens, notamment en mettant à profit les nouvelles possibilités offertes par les nouvelles TIC. L'érosion de la confiance des citoyens et la volonté d'obtenir un appui plus massif des citoyens aux décisions prises en leur nom sont des préoccupations communes à toutes les législatures.

1.4. Objectifs et organisation du rapport

Ce rapport, qui est le résultat d'un exercice de « cartographie » préliminaire, a pour but de décrire précisément les modalités et les pratiques adoptées en matière d'information, de consultation et de participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques dans les pays Membres de l'OCDE. Il ne s'agit pas du produit d'un exercice d'évaluation, ni d'une tentative pour classer les pays en fonction des progrès accomplis dans le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. En fait, la vocation de ce rapport est de fournir un cadre d'analyse clair et unique qui permette d'examiner un large éventail d'expériences nationales, d'identifier des exemples de pratiques exemplaires et de mettre en évidence les approches innovantes. Ce faisant, il prend en compte la grande diversité des contextes nationaux et des objectifs afférents au renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans les pays de l'OCDE. Le rapport vise à soutenir les efforts déployés par les pouvoirs publics des pays Membres de l'OCDE pour renforcer la participation du public, la transparence, l'obligation de rendre compte en démocratie et l'efficacité des politiques.

Structure du rapport **:** Le rapport est conçu comme un document de référence qui permettra aux lecteurs de se procurer des informations supplémentaires sur des sujets spécifiques en fournissant de nombreux exemples et des liens avec des sources d'informations en ligne. Bien qu'il s'adresse avant tout aux décideurs et aux responsables de l'information et de la consultation du public au sein des administrations centrales, ses résultats pourront intéresser un public plus large, notamment les praticiens spécialisés, les organisations de la société civile et les citoyens intéressés.

Le rapport est composé de deux principales parties. La **première** consiste en un **examen analytique** exposant les principaux résultats comparatifs, dont un certain nombre de leçons ont été tirées à l'attention des pouvoirs publics :

- La **Section I** introduit la question des relations entre les administrations et les citoyens, donne les définitions des termes clés utilisés dans le rapport et décrit de manière concise les tendances principales.
- La **Section II** passe en revue les cadres juridiques, institutionnels et d'action des pays Membres de l'OCDE ; les outils et approches utilisés dans la pratique ; et les utilisations des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) en vue du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens.
- La **Section III** examine l'expérience – pour l'instant limitée – des pays de l'OCDE en matière d'évaluation des mesures en faveur de l'information, de la consultation et de la participation.
- La **Section IV** suggère un certain nombre de facteurs de réussite et inclut une liste de contrôle pour l'information, la consultation et la participation active du public.

La **seconde partie** du rapport présente des **études de cas par pays**, qui fournissent des exemples concrets de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans neuf pays Membres de l'OCDE.

- La **Section V** récapitule les principaux résultats des neuf études de cas par pays : Belgique (Flandres), Canada, Corée, Danemark, États-Unis, France, Hongrie, Norvège et République tchèque et inclut des tableaux résumant leurs principales caractéristiques ainsi que les outils utilisés. Elle comprend également des résumés de synthèse de chaque étude.

Le rapport se termine par une **Annexe** qui comprend les références de l'ensemble des publications en ligne et des données d'enquête produites dans le cadre du présent projet, des tableaux présentant

© OCDE 2001

les principaux textes législatifs relatifs aux relations entre les administrations et les citoyens pour tous les pays Membres de l'OCDE et des liens directs vers d'autres sources d'informations en ligne.

Aperçu général des activités et des méthodes **:** ce rapport récapitule les principaux résultats d'un programme de travail réalisé en 1999-2000 sous les auspices du Groupe de travail du PUMA sur le « Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », qui incluait :

- Deux études comparatives basées sur :
  - *a*) Un questionnaire sur le cadre général des relations entre les administrations et les citoyens[1], auquel 23 pays Membres de la OCDE ont répondu [ainsi que la Région flamande (Belgique) et la Commisson européenne].
  - *b*) Un questionnaire sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) pour le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens[2], auquel 24 pays Membres de l'OCDE ont répondu [ainsi que les Flandres (Belgique)][3].
  - Un ensemble de neuf études de cas par pays approfondies [Belgique (Flandres), Canada, République tchèque, Danemark, France, Hongrie, Corée, Norvège et États-Unis].
  - Une série de six réunions du Groupe de travail, au cours desquelles les pays participants ont échangé des informations et communiqué des données sur les développements récents.

Valoriser les travaux précédents **:** L'activité en cours s'appuie sur des travaux antérieurs du PUMA consacrés à « l'administration à l'écoute du public » dans les années 80 ainsi qu'au rôle de l'information et de la consultation dans l'élaboration des politiques durant les années 90 (voir le tableau 33 de l'annexe). Elle a également exploité certaines informations et pistes fournies par d'autres réunions du PUMA où la question des relations entre les administrations et les citoyens a été évoquée. C'est le cas notamment du Colloque de l'OCDE de 1999 « Construire aujourd'hui l'administration de demain » et des réunions annuelles des hauts responsables des centres de gouvernement (Berne 1998, Naples 1999, Budapest 2000). La réunion de Berne intitulée « Politique de l'information et qualité de la démocratie » a été particulièrement instructive à cet égard.

Le rapport contribue aux travaux en cours du PUMA sur la bonne gouvernance et s'inspire de plusieurs éléments du programme de travail sur la réforme réglementaire, la cohérence des politiques publiques, la gestion du savoir, le développement durable, la gestion des projets de technologies de l'information et l'administration en ligne. Il a également bénéficié de travaux en cours au sein d'autres directions (la direction des sciences, des technologies et de l'industrie par exemple) et d'instituts publics, ainsi qu'au sein de la Commission européenne et d'organisations internationales.

Aider les non-membres **:** L'un des postulats de base de ce rapport est l'existence d'une démocratie pluraliste, d'un État de droit et d'un système de gouvernement basé sur des élections libres et justes – qui sont autant de conditions que doivent remplir les pays Membres de l'OCDE. Cependant, les résultats et les principales conclusions du rapport devraient également être utiles à de nombreux pays non-membres, notamment s'ils sont accompagnés d'un manuel .

Produits finals **:** Ce rapport est l'un des produits générés par le Groupe de travail sur le « Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », qui peuvent être consultés sur les pages Web du PUMA sous la rubrique « Engagement des citoyens » (*www.*OCDE.*org/puma/citoyens/index.htm*) (voir le tableau 32 de l'annexe) et qui comprennent :

- Une courte note de synthèse sur « Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision » à l'attention des décideurs.
- Un manuel sur « Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques » .
- Une base de données en ligne des rapports nationaux basée sur les résultats des deux questionnaires.
- Un rapport sur l'utilisation des TIC pour la fourniture de services en ligne, qui examine les efforts menés actuellement à la lumière des objectifs clés définis dans les années 80 et 90 en matière de fourniture de services.

© OCDE 2001

Section II

RENFORCEMENT DES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET LES CITOYENS

« … Les administrations doivent répondre aux besoins des citoyens, être accessibles, transparentes et communiquer grâce à des processus interactifs. Les administrations ont la nécessité de se faire réceptives au rôle joué par les citoyens et les organisations civiles au sein de la société. »

(Contrat avec le futur – ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations avec la Royauté, mai 2000, (*www.minbzk.nl/international/*)

Cette section donne un aperçu concis des principaux résultats du projet sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE. Les résultats sont présentés selon trois lignes directrices, chacune couvrant les aspects de l'information, de la consultation et de la participation active :

- **La construction de cadres juridiques, institutionnels et de politiques** : ils sont nécessaires pour définir les droits des citoyens, promouvoir la transparence et l'ouverture au processus d'élaboration des politiques publiques et assigner les responsabilités afin d'aller de l'avant.
- **L'élaboration d'outils et de pratiques** pour mettre en balance le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens avec les obligations juridiques, accomplir les objectifs politiques et « coller » aux attentes des citoyens grâce à des exemples concrets d'élaboration des politiques publiques.
- **L'introduction de nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) :** pour exploiter tout le potentiel de ces nouveaux outils, assurer que leur application bénéficie de l'expérience tirée des outils traditionnels et qu'un panachage approprié de mesures « en ligne » et « hors ligne » est utilisé.

Le cadre analytique utilisé pour la collecte des données (via deux enquêtes comparatives) et pour leur analyse est présenté ci-dessous (voir le tableau 2). Chaque section de ce chapitre correspond à une colonne du tableau, et chaque cellule du tableau contient quelques exemples concrets à titre d'illustration. Les sections elles-mêmes fournissent des commentaires plus détaillés et des exemples supplémentaires tirés de l'expérience des pays Membre de l'OCDE.

2.1. Établissement de cadres juridiques, institutionnels et d'action

Cette section donne un aperçu des **cadres juridiques et d'action** qui définissent, dans les pays Membres de l'OCDE, les droits des citoyens à l'information, la consultation et la participation active, ainsi que des **institutions** chargées de l'application de ces droits. Son objectif est de mettre en évidence les principaux points de convergence entre les pays Membres de l'OCDE, tout en rendant compte du large éventail de solutions juridiques et institutionnelles disponible. Elle présente ainsi un vaste « menu » d'options dans lequel les décideurs peuvent faire leur choix pour concevoir de nouveaux cadres ou renforcer les cadres existants. On trouvera à la fin de cette section (tableau 4) et en annexe, un descriptif de la législation actuellement en vigueur dans les pays Membres de l'OCDE sur les questions affectant les relations entre les administrations et les citoyens (par exemple, la liberté d'accès à l'information).

© OCDE 2001

Tableau 2. **Cadre pour le repérage des lois, politiques, institutions et outils en faveur de l'information, la consultation et la participation active**

	Législations	Politiques	Institutions	Outils[1] (notamment les TIC)
Information *Passive*	Lois sur la liberté d'accès à l'information (LAI)	Politiques de gestion des connaissances	• *Mise en œuvre* : ensemble des administrations publiques • *Mise en application* : ombudsman, tribunaux	• Registres Systèmes de gestion de l'information
Active	Quelques lois sur la LAI (en Nouvelle-Zélande et en Espagne)	Politiques publiques en matière de communications	• Services d'information des administrations	• Télévision, radio, presse écrite Prospectus, rapports annuels et brochures • Internet
Consultation/retour d'informations *Non sollicité*	• Lois sur les procédures administratives • Notices et commentaires	Politiques publiques sur les sondages et enquêtes	• *Mise en œuvre* : services de relations avec le public • *Mise en application* : ombudsmans, tribunaux	• Logiciels d'analyse des données Courrier électronique
Sollicité	Évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE)	• Analyse de l'impact de la règlementation • Politiques en matière de consultation (avec les partenaires sociaux, les premières nations)	• ministères et organismes gouvernementaux ; • Unités stratégiques et logistiques centrales	• Enquêtes, sondages d'opinion • Auditions publiques, groupes de discussion • Recommandations en matière de consultation • Forums de discussion en ligne sur les sites Web des administrations
Participation active *Sur l'initiative de l'administration*	Référenda	• Politiques en matière d'engagement des citoyens ; • Partenariats public-privé	• Ministères et organismes gouvernementaux ; • Unités stratégiques et logistiques centrales	• Conférences de concertation Jurys de citoyens
Sur l'initiative des citoyens	Initiatives législatives populaires	• Développement de propositions politiques alternatives • Auto-régulation	• Organisations de la société civile, universitaires, groupes de réflexion • Universités • Groupes de travail	• Réunions de discussion • Sites Web indépendants, groupes de discussion en ligne, listes de distribution par courrier électronique

1. Technologies de l'information et de la communication (voir note 12 pour la définition).

Accès à l'information

Des lois établissant les droits de l'accès à l'information, de même que les mécanismes institutionnels pour renforcer ces droits sont un élément de base pour améliorer la transparence et le devoir de responsabilité des administrations. L'accès à l'information est également un préalable pour l'action des citoyens, comme le souligne la Politique fédérale du Canada sur les communications de 1996, « La responsabilité d'offrir l'information est indissociable de la nature d'un gouvernement représentatif ».

Cependant, l'accès à l'information a ses limites. Tous les pays sont confrontés à la nécessité de mettre en balance le droit des citoyens à être informés et le droit des individus au respect de leur vie privée, ainsi qu'à la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations dont la divulgation serait contraire à l'intérêt public. La mise en balance du droit d'accès à l'information, de la

© OCDE 2001

Encadré 2. **Pays-Bas : Définition des informations de base nécessaires à l'exercice de la démocratie**

Le document d'orientation « Vers une disponibilité optimale des informations du secteur public », rendu public par le ministère de l'Intérieur le 26 avril 2000, définit les informations de base nécessaires à l'exercice d'une démocratie constitutionnelle et note qu'« en l'absence d'un accès approprié à ces règles, la participation est difficile ». Ces informations incluent : la législation et les réglementations nationales ; les traités conclus par les Pays-Bas ; les décisions prononcées par les tribunaux aux Pays-Bas ; les décisions prononcées par les organisations ou les tribunaux internationaux, si tant est qu'elles aient un impact juridique aux Pays-Bas ; les programmes, rapports et autres documents publics des organismes représentatifs.

protection de la vie privée et des limites du secret officiel représente un défi considérable pour toutes les démocraties – notamment du fait de l'évolution rapide des technologies de l'information et de la communication (TIC). Avec l'avènement de « l'administration en ligne », les citoyens ont de légitimes préoccupations quant à la préservation de la vie privée et de la sécurité de leurs données personnelles. Les gouvernements devront s'attaquer à ces préoccupations s'ils veulent encourager les citoyens à utiliser les nouvelles TIC pour la délivrance des services et la participation. La possibilité d'accéder sans effort à de vastes quantités d'informations détenues par les administrations est l'une des principales attractions pour les citoyens. Cependant, le risque qu'une administration ne soit submergée par des requêtes d'informations sous forme électronique a conduit certaines administrations à considérer l'introduction de « ralentisseurs » (par exemple sous la forme d'une modeste contribution de la part de l'utilisateur) pour se préserver d'éventuels abus.

Pour assurer un niveau adéquat d'accès à l'information et de protection de cette dernière, les pays doivent être dotés d'une législation appropriée, de mécanismes institutionnels clairs pour la mettre en œuvre et d'un système judiciaire indépendant pour la faire appliquer. Dernier point et non des moindres, les citoyens doivent être en mesure de connaître et comprendre leurs droits, de même qu'ils doivent pouvoir et vouloir les exercer (voir l'encadré 3).

Encadré 3. **Suède : Critères d'application des principes de l'accès à l'information**

La « campagne Suède ouverte » a défini un certain nombre de critères à destination des membres des administrations et des citoyens pour assurer la pleine application et la connaissance des principes de l'accès à l'information.

Les critères pour la pleine et effective application des principes de l'accès à l'information sont :

- Que les responsables et membres des administrations soient accessibles, généreux dans la fourniture d'information et aient une bonne connaissance des réglementations.
- Que l'information soit facile à trouver et rédigée dans un langage clair et lisible.
- Que l'organisation du lieu de travail et du travail au quotidien soutiennent un accès facile à l'information.

Les critères pour la connaissance du public et sa sensibilisation au droit à l'information sont :

- que les citoyens comprennent la signification des principes de l'accès du public à l'information.
- que les citoyens sachent comment obtenir l'information publique dans diverses situations.

(voir : *www.oppnasverige.gov.se*)

© OCDE 2001

Législation relative à l'accès à l'information

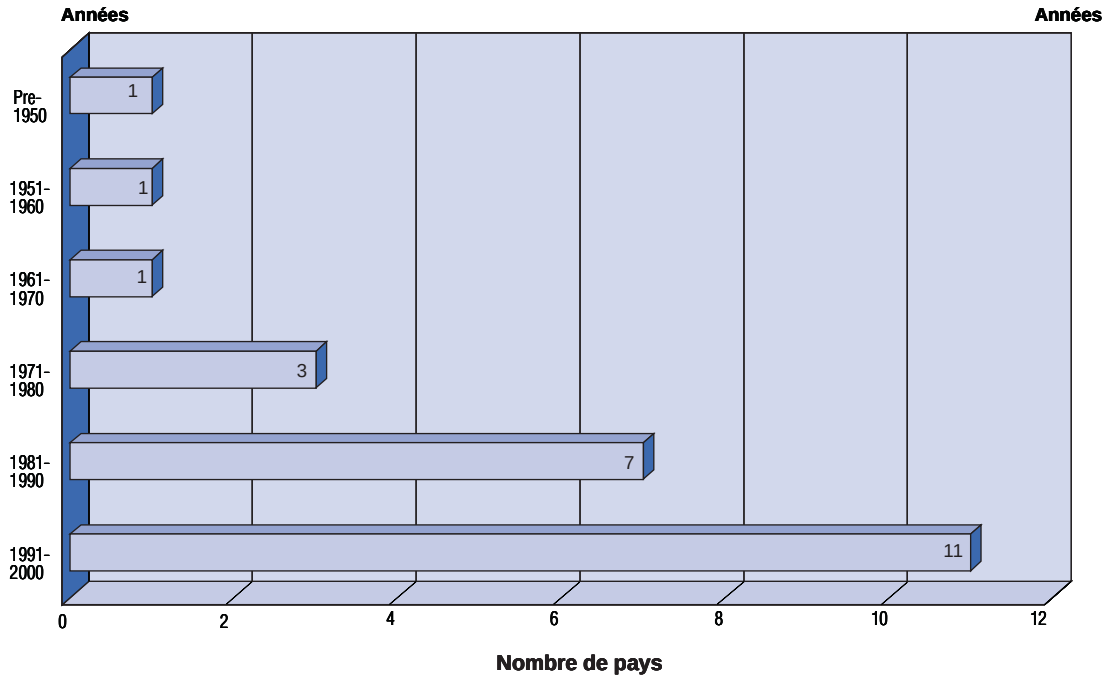
Accès à l'information **:** Certains pays Membres de l'OCDE ont derrière eux une longue tradition d'accès à l'information et à la législation : c'est le cas de la Suède (dont les premières lois dans ce domaine remontent à 1766) et de la Finlande, premier pays à s'être doté d'une législation moderne (Loi sur la publication des documents officiels de 1951), suivi par les États-Unis (Loi sur la liberté d'accès à l'information de 1966). Certains pays, comme l'Autriche, la Hongrie et la Pologne, ont inscrit le droit d'accès à l'information dans leur constitution pour mettre en évidence son caractère fondamental, d'autres sont en train de le faire (les Pays-Bas par exemple).

Le rythme d'adoption de lois sur l'accès à l'information s'est nettement accéléré au cours des dernières années. En 1980, 20 % seulement des pays Membres de l'OCDE avaient une législation dans ce domaine, contre un peu plus de 40 % en 1990 et 80 % à la fin de 2000, soit 24 pays Membres sur 30 (voir graphique 2). De ce fait, les lois relatives à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée sont relativement récentes dans de nombreux pays Membres de l'OCDE, et l'expérience de leur mise en œuvre reste limitée. Plusieurs pays Membres sont actuellement engagés dans la définition de lois pour l'accès à l'information et utilisent une consultation publique dans le processus. Par exemple, en Allemagne, le projet d'une loi sur la liberté de l'information est à présent disponible sur le site Internet du ministère de l'Intérieur pour discussions publiques et commentaires (voir : *www.Bmi.bund.de*)

Dans plusieurs pays Membres de l'OCDE, la législation sur l'accès à l'information définit explicitement le droit d'accès comme la règle et le secret comme l'exception (c'est le cas en Finlande, en Nouvelle-Zélande et en Norvège). L'ensemble des législations prévoit la possibilité pour les citoyens d'accéder aux documents détenus par les autorités publiques et de faire appel en cas de refus au moyen de mécanismes appropriés. Cependant, on note des variations considérables concernant :

- **L*e domaine d'application*** **:** la législation peut s'appliquer à un large éventail d'administrations publiques (voir la Loi néo-zélandaise de 1982 sur les informations officielles, qui s'applique aux ministères, aux organismes publics, aux entreprises d'État, aux établissements d'éducation et

Graphique 2. **Date de promulgation des premières lois sur l'accès à l'information dans les pays Membres de l'OCDE**



© OCDE 2001

aux hôpitaux publics) ; aux échelons national, régional et local (voir la Loi sur la liberté d'accès à l'information de 2000 au Royaume-Uni) et à l'ensemble des organisations et des individus exerçant des fonctions publiques (en Finlande par exemple).

- ***Les conditions pour soumettre une requête*** **:** certaines législations n'exigent pas des citoyens qu'ils s'identifient ou qu'ils expliquent les motifs de leur demande d'informations (la Finlande et l'Islande par exemple) ; dans d'autres pays, en revanche, les individus doivent décliner leur identité et commenter l'usage qu'ils comptent faire des informations demandées (en Corée) ou faire la preuve de leur intérêt légitime (voir la Loi sur les procédures administratives de 1990 en Italie).
- ***La portée des exceptions*** **:** la plupart des législations prévoient des exceptions concernant les informations sur la sécurité nationale, les données des sociétés privées, la vie privée des individus et les instructions judiciaires. Certains pays étendent ces restrictions aux comptes rendus des réunions ministérielles (l'Islande et l'Irlande par exemple) et à certains documents de travail tels que ceux utilisés pour préparer le budget annuel (Norvège).
- ***Les délais de réponse*** **:** ils sont souvent stipulés dans les textes de loi sur l'accès à l'information et varient sensiblement d'un pays à l'autre dans la zone OCDE (8 semaines en Autriche, 20 jours au Royaume-Uni, 15 jours en Corée).
- ***L'obligation de motiver un refus*** **:** la loi peut exiger qu'une explication écrite soit fournie aux citoyens dont la demande d'accès à l'information est refusée (en Autriche, en Finlande et en Pologne notamment).
- ***La fourniture passive et active d'informations*** **:** si la plupart des lois se concentrent sur l'obligation pour l'État de fournir des informations à la demande des citoyens (fourniture passive), la législation de certains pays (tels que la Finlande, la Nouvelle-Zélande et l'Espagne) définit également des informations clés (structures organisationnelles, services fournis, règles et procédures) devant faire l'objet d'une diffusion active par l'administration publique.
- ***L'utilisation des langues officielles*** **:** dans plusieurs pays Membres de l'OCDE (par exemple, le Canada, la Finlande, le Luxembourg et la Suisse), la législation exige que les informations soient fournies aux citoyens dans toutes les langues officielles.
- ***La définition du support de l'information*** **:** la plupart des lois sur l'accès à l'information définissent quels supports d'information sont couverts par la législation (presse écrite, supports audio, supports visuels). Les lois antérieures à l'adoption massive des technologies de l'information (TI) devront peut-être être actualisées pour couvrir les documents électroniques utilisés dans l'administration, comme cela a été le cas aux États-Unis avec les Amendements de la loi sur la liberté d'accès à l'information de 1996.

Secrets officiels **:** Dans plusieurs pays Membres de l'OCDE, la législation définit les informations classifiées (Espagne et Pologne par exemple). Pour sa part, la Loi espagnole sur les secrets officiels (amendée pour la dernière fois en 1978), réaffirme le principe général de transparence et d'accès à l'information, avant de spécifier les exceptions à cette règle. La Loi finlandaise sur la transparence des activités gouvernementales de 1999 a pour but « d'unifier et rendre plus transparentes les règles en matière de confidentialité ». De fait, cette loi établit les critères de confidentialité pour l'ensemble des administrations publiques et a supprimé plus de 120 clauses de confidentialité distinctes.

Lois sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel : L'attention croissante portée à la nécessité de protéger le droit des individus au respect de leur vie privée a incité deux tiers des pays Membres de l'OCDE à se doter d'une législation spécifique. Les premiers à prendre cette initiative ont été les États-Unis (en 1974), puis l'Autriche, la France et la Norvège (à partir de 1978). Cette question a également retenu l'attention des instances internationales, conduisant à l'adoption des Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection de la vie privée et les flux transfrontières de données de caractère personnel (1980), dont les principes ont été intégrés à la Loi australienne de 1988 sur le respect de la vie privée. En 1995, l'Union européenne a adopté la Directive sur la protection des données à caractère personnel (95/46/EC), qui est aujourd'hui intégrée à la législation nationale de 11

© OCDE 2001

Encadré 4. **Finlande : L'accès à l'information, garant de la transparence de l'élaboration des politiques**

La nouvelle Loi sur la transparence des activités gouvernementales stipule que l'ensemble des documents préparatoires relatifs aux prises de décisions doivent entrer dans le domaine public au plus tard au moment où les décisions sont prises. Cette mesure permettra au public d'accéder plus facilement aux documents (tels que les propositions budgétaires des ministères) à un stade plus précoce du cycle d'élaboration des politiques.

Par ailleurs, en vertu de cette loi, les autorités publiques sont tenues de fournir des informations sur les projets de loi et autres initiatives importantes – au moyen d'un registre par exemple. Le registre est à la fois un outil pour les membres des administrations et un service d'informations pour les citoyens. Il inclut des données sur les documents préparatoires législatifs et autres projets de développement et de réformes, les rapports au Parlement, sur les comités, les entreprises et les agences publiques ainsi que sur les projets d'études. Toutes les informations contenues dans le registre sont publiques et montrée dans un seul format, que ce soit pour les fournisseurs ou les utilisateurs de l'information.

Les citoyens peuvent accéder au registre par Internet (voir : *www.hare.un.fi*) gratuitement, sans avoir besoin d'un code d'accès ou d'un nom d'utilisateur. Le projet pilote pour le registre a commencé en avril 1997, avec la participation de cinq ministères mais, à l'automne 1998, tous les ministères ainsi que le Parlement ont été inclus. Depuis, le registre a été développé et offre aujourd'hui la possibilité d'avoir un retour d'information. En plaçant les informations relatives aux politiques gouvernementales en préparation dans le domaine public, cette loi crée les conditions d'un débat public plus large et facilite l'examen des politiques gouvernementales et de leur préparation par le public.

des 15 États membres de l'UE (tous Membres de l'OCDE) ainsi que de plusieurs pays candidats à l'adhésion à l'UE (tels que la République tchèque et la Pologne). La question de la protection des données électroniques et de leur utilisation est un sujet de préoccupation croissante pour les citoyens, qui a conduit plusieurs pays Membres de l'OCDE à envisager d'adopter une nouvelle législation (voir la Loi canadienne sur la protection des documents personnels et les documents électroniques d'avril 2000). Le respect de la vie privée des individus est une condition indispensable pour qu'il puisse y avoir interaction avec les administrations et expression politique dans la sphère publique.

Lois sectorielles **:** Certaines lois sectorielles (sur l'environnement, la santé et la protection des consommateurs par exemple) contiennent des dispositions importantes en matière d'accès à l'information. Le droit à l'information en matière d'**environnement** est reconnu dans les constitutions (Norvège), la législation nationale (Islande), les directives de l'UE (par exemple, la Directive 90/313/CEE

Encadré 5. **La loi internationale sur l'accès à l'information environnementale : la convention Aarhus de 1998**

La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public dans la prise de décision et l'accès à la justice pour les questions d'environnement a été signée par 35 pays, incluant onze pays d'Europe centrale et orientale et quatre nouveaux États indépendants, en juin 1998, lors de la conférence « Un environnement pour l'Europe » qui avait lieu à Aarhus, au Danemark. La convention comporte des dispositions pour les droits des citoyens dans trois domaines clés : l'accès à l'information, la participation à la prise de décision et l'accès à la justice (voir OCDE 2001, *Le développement durable : questions critiques*, chap. IV : Institutions et prise de décision pour le développement durable).

© OCDE 2001

Encadré 6. **Australie : Examen de la mise en œuvre de la loi sur la liberté d'accès à l'information de 1982**

La Loi australienne sur la liberté d'accès à l'information a été promulguée en 1982 et sa mise en œuvre a fait l'objet d'un examen en 1994*. Ce rapport a mis en évidence les difficultés suivantes :

- Les règles relatives aux exceptions sont peu claires, peuvent facilement être détournées par les agences et, à cause de leur prééminence, **empêchent la loi de remplir son objectif.**
- Les interactions entre la Loi sur la liberté d'accès à l'information et la Loi sur le respect de la vie privée et leurs incompatibilités potentielles n'ont pas été dûment prises en compte.
- La Loi peut être ambiguë pour ceux qui l'appliquent et son utilisation est parfois excessivement coûteuse.

* Voir : *www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications*.

concernant la liberté de l'information en matière d'environnement) et les conventions internationales (par exemple, la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998, qui a été signée par deux tiers des pays Membres de l'OCDE). De nombreux pays Membres de l'OCDE ont adopté des lois sur la **protection des consommateurs** (Irlande, Espagne, Pologne et Norvège notamment) et des lois sur la **santé** (telles que la Loi finlandaise de 1992 sur le statut et les droits des patients), qui peuvent renforcer le droit général d'accès à l'information.

Politiques relatives à l'accès à l'information

Comme on l'a vu, l'accès à l'information est l'une des pierres angulaires du gouvernement démocratique et, à ce titre, il est couvert par la législation de la plupart des pays Membres de l'OCDE. Toutefois, la législation n'est pas suffisante : les politiques conçues pour garantir que les citoyens reçoivent les informations dont ils ont besoin pour exercer leurs droits et assumer leurs responsabilités sont tout aussi importantes. Ces politiques peuvent promouvoir la fourniture « active » ou « passive » d'informations, et la plupart des gouvernements utilisent une combinaison de ces deux formes.

Fourniture « passive » d'informations **:** Les droits juridiques de base en matière d'accès à l'information, tels qu'ils sont définis par la législation, sont rendus concrets par les politiques gouvernementales sur les **délais de réponse**, la facturation et la gestion des informations. Il arrive que, dans certaines circonstances, les administrations soient tenues de fournir les informations demandées dans un délai plus court que celui habituellement fixé par la loi (24 heures en Pologne pour les demandes émanant de la presse, 16 heures en Corée pour les demandes par courrier électronique). Les politiques relatives à la **facturation** varient entre les pays Membres de l'OCDE : certains indiquent que les informations sont toujours gratuites (l'Autriche par exemple) ou gratuites dans certaines circonstances (notamment en Nouvelle-Zélande, où elles sont « gratuites si l'objectif de la demande est en rapport avec la politique publique »). En Finlande, les informations liées à des droits démocratiques fondamentaux sont fournies gratuitement et « la facturation ne doit pas empêcher les citoyens d'obtenir les informations dont ils ont besoin pour exercer un contrôle sur les administrations et pour que s'instaure un débat au sein de la société ». Plusieurs pays de l'OCDE reconnaissent que la capacité à mettre en œuvre la législation sur l'accès à l'information est grandement tributaire de l'amélioration de leurs propres capacités à **gérer l'information** et à garantir la qualité, la protection et la sécurité des informations en leur possession.

© OCDE 2001

Encadré 7. Royaume-Uni : Normalisation des services de l'administration centrale

Six normes applicables aux services des départements et agences de l'administration centrale sont entrées en vigueur le 1er avril 1997. Suite à un examen effectué au début de l'année 2000, ces normes ont été révisées pour l'exercice 1999/2000 et annoncées dans le Livre blanc sur la modernisation de l'administration. Pour chaque norme, les départements et les agences concernés doivent fixer leurs propres objectifs et publier leurs performances au regard de ces objectifs :

- Répondre au courrier du public (lettres, fax et courriers électroniques) rapidement et clairement.
- Recevoir les usagers dans les 10 minutes suivant l'heure du rendez-vous.
- Répondre aux coups de téléphone rapidement et obligeamment.
- Donner des informations claires et précises sur les services et ceux des prestataires apparentés.
- Avoir une ou plusieurs procédures de traitement des réclamations et la(les) faire connaître, y compris par le biais d'Internet.
- Faire tout ce qui est raisonnablement possible pour rendre les services accessibles à tous, y compris les personnes ayant des besoins particuliers.

Encadré 8. Suisse : Informer tous les électeurs avant les référenda

Avant chaque consultation électorale, qu'il s'agisse de référenda (en moyenne quatre par an) ou d'élections pour le Conseil national (tous les quatre ans), le Conseil fédéral produit une brochure contenant des explications succinctes et objectives sur les thèmes en jeu. Cette brochure donne également le point de vue des comités qui sont à l'origine d'un référendum ou d'une initiative donnés. Au total, 4.5 millions d'exemplaires sont imprimés dans les quatre langues officielles (français, allemand, italien et romanche) puis envoyés à chaque électeur un mois avant le référendum ou l'élection.

Encadré 9. OCDE : La transparence et l'examen du budget par le public

Les citoyens ont des intérêts en jeu importants dans la façon dont le portefeuille public est géré. Toutefois, les citoyens connaissent en général mal le processus de gestion budgétaire. L'ouvrage de l'OCDE *Meilleures pratiques pour la transparence budgétaire* (2000) suggère d'adopter certaines mesures afin de sensibiliser davantage le public et afin de le rendre plus vigilant tout au long du cycle budgétaire, à savoir :

- Tous les rapports fiscaux auxquels font référence les Meilleures pratiques devraient être mis à la disposition du public. Cela implique que tous les rapports soient disponibles sur Internet gratuitement.
- Le ministère des Finances devrait chercher à favoriser la compréhension du processus budgétaire par les citoyens et les organisations non gouvernementales.

(Pour plus d'informations sur les travaux du PUMA sur le budget, voir : *www.oecd.org/puma/budget/budpubs.htm*)

© OCDE 2001

Fourniture « active » d'informations : Tous les pays Membres de l'OCDE procèdent à la diffusion « proactive » d'informations auprès des citoyens sur une base régulière (campagnes de santé publique, publication de journaux officiels et de rapports annuels, etc.). Ces informations contribuent dans une large mesure à accroître la transparence des administrations et à améliorer le contrôle exercé par les citoyens, en permettant à ces derniers d'évaluer les questions d'actualité liées aux politiques publiques et de participer activement au débat public. Il est essentiel que les informations fournies par l'administration soient claires et compréhensibles – deux caractéristiques qui ne sont traditionnellement pas associées à la communication des administrations. Pour surmonter cet obstacle, les gouvernements de plusieurs pays ont élaboré des manuels de recommandations et de règles typographiques à l'attention de leurs employés, afin de les aider dans la préparation des documents destinés à des membres du public (en Italie et en Espagne par exemple).

Institutions chargées de l'accès à l'information

Les meilleures lois et les politiques relatives à l'accès à l'information ne peuvent guère produire d'effet s'il n'existe pas d'institutions pour les mettre en œuvre et les faire appliquer. En théorie, chaque unité administrative doit prendre des dispositions spécifiques pour se conformer aux lois sur l'accès à l'information ; cependant, les efforts de mise en œuvre peuvent être coordonnés et soumis à l'examen d'organes de contrôle externes. L'engagement politique au plus haut niveau joue également un rôle crucial en ce sens qu'il garantit la mise en œuvre complète de la législation sur l'accès à l'information.

Mise en œuvre des lois et des politiques : De nombreux pays Membres de l'OCDE ont mis en place des services d'information gouvernementaux dans chaque ministère pour s'assurer que les informations sont fournies aux citoyens de manière proactive. La coordination peut être effectuée par un comité interministériel (comme en Espagne) ou par des services d'information placés sous la tutelle du Premier ministre ou du Conseil des ministres (comme au Canada, aux Pays-Bas, en Finlande, en Norvège et au Royaume-Uni). En Norvège, le Service d'information du gouvernement central fournit des renseignements par téléphone, fax et courrier électronique : soit il donne une réponse directe aux personnes qui appellent, soit il les aiguille vers les organismes compétents. Dans ce pays, c'est le ministère de la Justice qui veille à la mise en œuvre des lois sur l'accès à l'information. Il apporte son soutien aux responsables des administrations en organisant des formations et répond également aux demandes du public.

Exercice du contrôle : De nombreux pays Membres de l'OCDE ont mis en place des organes indépendants chargés de la surveillance et du contrôle de l'action (ou de l'inaction) gouvernementale concernant les lois sur l'accès à l'information et la protection des données à caractère personnel et de la vie privée. La structure et la dénomination de ces organes varient d'un pays à l'autre, mais ils sont généralement connus sous le nom d'Ombudsman ou de Commissaire et la plupart rendent des comptes au Parlement par qui ils sont nommés (pour en savoir plus, se reporter à la Section 2.1.2). Leurs pouvoirs d'investigation sont variables, de même que le poids de leurs décisions, qui peuvent prendre la forme de recommandations ou être contraignantes (voir l'exemple de l'Ombudsman chargé de la protection des données en Finlande). Certains peuvent mener des enquêtes de leur propre initiative, et d'autres uniquement à la suite d'une réclamation.

Suite à l'entrée en vigueur de la Loi sur la liberté d'accès à l'information le 31 janvier 2000, le Bureau du Commissaire à la protection des données du Royaume-Uni est devenu le Bureau du Commissaire à l'information, qui est responsable de la mise en application de la Loi sur la protection des données à caractère personnel de 1998et de la Loi sur la liberté d'accès à l'information de 2000.

En Suède, le ministère du Commerce, le Tribunal royal et une fondation privée fournissent un soutien financier à l'« Ombudsman sur Internet ». Cette société en ligne donne des conseils gratuits sur les questions juridiques, techniques et éthiques liées à Internet, vise à éduquer les utilisateurs et à rendre l'utilisation d'Internet plus sûre (*www.internetombudsmannen.se/io/*).

© OCDE 2001

Encadré 10. Irlande : Soutien institutionnel à la mise en œuvre de la loi sur la liberté d'accès à l'information (LAI)

Aux termes de la Loi sur la liberté d'accès à l'information (LAI) de 1997, le ministre des Finances est tenu de prendre les mesures appropriées pour assurer le respect de la loi. L'Unité centrale des politiques liées à la LAI a été créée pour remplir cette fonction et superviser les préparatifs dans l'ensemble des services publics*. Elle vient en aide aux administrations par le biais d'un service de conseil, de notices d'information et de formations sur cette loi. L'Unité préside également deux groupes de travail : le Groupe de travail interdépartemental, qui soutient l'ensemble des organismes publics, y compris les administrations locales, et le Réseau des utilisateurs dans les services publics, qui regroupe les praticiens de la LAI au sein des autorités locales et du secteur de la santé ainsi que des organismes publics ne relevant pas de la fonction publique.

Par ailleurs, de nombreuses initiatives ont été lancées pour sensibiliser le public à cette loi et l'aider à en comprendre les dispositions : publicité dans les journaux, dans les annuaires téléphoniques et à la radio ; établissement d'un groupe de conseil aux entreprises et d'un groupe de conseil aux citoyens ; utilisation d'Internet ; création de manuels et d'initiatives en partenariat avec le secteur bénévole.

Les facteurs suivants ont contribué au succès de la Loi LAI :

- La Loi LAI a été mise en œuvre dans le cadre d'un programme de réforme du secteur public plus vaste, qui a bénéficié d'un soutien massif.
- Un mécanisme d'appel indépendant et efficace a été intégré à la loi.
- Le processus de mise en œuvre a été chapeauté par une unité centrale de soutien spécialement créée.
- Divers réseaux et groupes de conseil ont été mis sur pied dans le but d'élaborer des politiques, d'identifier et résoudre les problèmes et de diffuser l'information sur la LAI.
- Des enseignements ont pu être tirés de l'expérience des pays qui avaient mis en place une législation sur la liberté d'accès à l'information au milieu des années 90.
- La réponse au questionnaire fournie par l'Irlande indique : L'expérience à ce jour montre que le caractère formalisé de la Loi LAI, avec ses dates limites et ses mécanismes d'appel statutaires, est efficace même s'il entraîne des délais importants. Le grand nombre de demandes reçues par certaines unités administratives au sein des organismes publics peut s'avérer particulièrement problématique. Ce point est à l'étude. En tout état de cause, les organismes publics sont encouragés à faire preuve d'une plus grande ouverture dans leurs opérations avec les clients, à la fois parce qu'il s'agit d'une pratique exemplaire en soi mais aussi pour limiter le recours formel à la Loi LAI.

* Voir *www.irlgov.ie/finance/publications/foi/foi.htm*

Encadré 11. Italie : Suivi de la mise en œuvre

En Italie, le suivi de la mise en œuvre des politiques sur l'ouverture et la transparence dans les administrations publiques est assuré par une commission spéciale sur l'accès aux documents, placée sous la tutelle du président du Conseil des ministres. Cette commission est composée de parlementaires, de magistrats et de hauts fonctionnaires. Elle présente au Parlement un rapport annuel sur les progrès de la mise en œuvre et propose au gouvernement des mesures d'amélioration*.

* Voir *www.governo.it/sez_presidenza/dica/commissione/composizione.html*

© OCDE 2001

Tableau 3. **Exemples d'organes de contrôle indépendants spécialisés dans la liberté d'accès à l'information, la protection des données à caractère personnel et le respect de la vie privée**

	Liberté d'accès à l'information	Protection des données à caractère personnel/de la vie privée
Autriche		Commission de protection des données
Belgique	Bureau de l'Ombudsman fédéral	
Canada	Commissaire à l'information	Commissaire à la protection de la vie privée
République tchèque		Bureau pour la protection des données à caractère personnel
Finlande		Ombudsman chargé de la protection des données
Islande	Comité d'information et Ombudsman	
Irlande	Bureau du Commissaire à l'information	
Italie		Commission de protection des données
Hongrie		Commissaire à la protection des données
Pays-Bas	Ombudsman	Autorité pour la protection des données
Nouvelle-Zélande	Bureau de l'Ombudsman	Commissaire à la protection de la vie privée
Norvège		Inspection des données
Pologne		Inspecteur général à la protection des données à caractère personnel
Suisse		Préposé fédéral à la protection des données et Commission fédérale de la protection des données
Royaume-Uni	Bureau du Commissaire à l'information	

Note : Cette liste n'est pas exhaustive et sert à montrer la variété des formats institutionnels adoptés dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Encadré 12. Australie : La fonction de contrôle de *l'Ombudsman* et du commissaire à la protection de la vie privée

En Australie, *l'Ombudsman* du *Commonwealth* enquête sur les réclamations déposées par les citoyens au sujet des actions des départements et agences gouvernementaux, afin de déterminer si celles-ci sont illégales, erronées, injustes ou discriminatoires. Il reçoit également les réclamations liées à l'accès à l'information – par exemple, les réclamations des citoyens qui n'ont reçu aucune explication au sujet d'une décision prise. Par ailleurs, l'Ombudsman peut lancer une enquête de sa propre initiative si une série de réclamations indiquent que des agences ou des départements gouvernementaux ne fournissent pas les informations adéquates. Le rapport annuel soumis au Parlement par *l'Ombudsman* examine les performances de l'administration fédérale australienne et – compte tenu de l'importante couverture médiatique dont il bénéficie – fournit aux agences gouvernementales une puissante incitation à améliorer leurs relations avec les citoyens. Le Bureau de *l'Ombudsman* dispose d'un budget annuel de 8 millions de dollars australiens et emploie 85 personnes réparties entre huit bureaux en Australie.

Le Commissaire à la protection de la vie privée surveille l'application des règles strictes de protection de la vie privée définies par la Loi de 1998 sur le respect de la vie privée, et auxquelles les agences et les départements gouvernementaux doivent se conformer lors de la collecte, du stockage, de l'utilisation et de la divulgation des informations personnelles. Le Commissaire a également attiré l'attention sur les risques qu'induisait, pour le respect de la vie privée, la sous-traitance des services techniques de l'informatique de l'administration et autres services à des entreprises extérieures. Dans ce contexte, il a élaboré des exemples de clauses de protection des données à caractère personnel pouvant être inclus dans les contrats publics de sous-traitance.

Consultation et retour d'informations des citoyens

« Le but principal (de la consultation) est d'améliorer la prise de décision, en assurant que les décisions sont solidement basées sur l'évidence, qu'elles prennent en compte les opinions et les expériences de ceux qui sont concernés, que les options innovantes et créatives sont considérées et que les nouveaux arrangements sont opérationnels. » (Code de la pratique de la consultation écrite, Royaume-Uni, novembre 2000 (*www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm*)

© OCDE 2001

Dans tous les régimes démocratiques, les gouvernements consultent les citoyens, notamment en organisant régulièrement des élections libres et justes à tous les niveaux de l'État (national, régional et local). En plus de cette forme de consultation basique (mais néanmoins fondamentale), de nombreux pays Membres de l'OCDE offrent aux citoyens d'autres possibilités de faire entendre leur voix sur l'orientation des politiques. Cette section s'intéresse au cadre juridique, politique et institutionnel des consultations menées à l'échelle de la population (telles que les référenda, dont les résultats peuvent être contraignants pour le gouvernement) et des consultations avec des groupes particuliers de la société (par exemple, dans le cadre d'analyses d'impact réglementaire). Elle traite également des informations communiquées en retour par les citoyens sous la forme de réclamations ou de démarches en appel (couvertes par les lois sur les procédures administratives par exemple). Celles-ci constituent une autre source importante d'informations qui peut orienter l'élaboration des politiques et la prise de décisions par les pouvoirs publics.

En règle générale, dans les pays Membres de l'OCDE, les cadres juridiques et institutionnels applicables à la consultation sont moins complets que ceux applicables à l'accès à l'information. Cela tient au fait que, dans la plupart des pays Membres de l'OCDE, la consultation et le retour d'informations des citoyens ne sont considérés comme des éléments essentiels de l'élaboration des politiques publiques que depuis peu. En revanche, dans d'autres pays tels que la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède, la consultation du public est une tradition de longue date, mais qui reposait largement jusqu'à une date récente sur des règles informelles.

L'information demeure centrale pour une consultation publique réussie, ce qui souligne l'importance des liens existant entre les catégories utilisées dans ce rapport. Par exemple, les citoyens ont besoin d'une information fiable et complète, en temps et en heure, sur la question spécifique pour laquelle on les consulte.

Cela étant, les citoyens se révèlent souvent peu disposés à prendre part aux procédures de consultation et de participation lancées par le gouvernement. Leur décision peut être motivée par des raisons sérieuses, par exemple l'absence d'information accessible sur la question, le sentiment que le sujet ne les concerne pas ou que leurs commentaires ne compteront que peu dans la décision finale. Pour les pouvoirs publics, une première étape consiste à reconnaître que le temps, l'attention et la réflexion que les citoyens sont prêts à consacrer pour répondre à un questionnaire ou à une enquête téléphonique ou participer à une audition publique sont précieux. L'étape suivante consiste à faire en sorte que les procédures de consultation soient correctement conçues, de manière à abaisser le seuil de participation (par des mesures concrètes telles que la mise en place de consultations en dehors des heures de travail, la fourniture d'un soutien financier pour la prise en charge des enfants ou les frais de transport par exemple).

Législation relative à la consultation et au retour d'informations

Le poids des lois et des réglementations relatives à la consultation du public et au traitement des réclamations déposées par les citoyens varie considérablement entre les pays Membres de l'OCDE : elles peuvent représenter un élément fondamental du système constitutionnel (par exemple en Suisse, où des référenda obligatoires et consultatifs sont régulièrement organisés) ou au contraire avoir une portée, un domaine d'application et un impact relativement limités (les évaluations d'impact réglementaire (EIR) au Canada, en Finlande et au Japon par exemple).

***Référenda* :** Les référenda peuvent être prévus par la constitution (comme en France, au Luxembourg et en Suisse) ou par la législation (comme en Espagne). Ils sont souvent nécessaires pour pouvoir modifier la constitution (en Suisse par exemple). En Suisse, ils peuvent être utilisés comme mode d'exercice du veto populaire : en effet, un référendum peut être organisé au sujet d'une loi fédérale s'il est demandé par 50 000 citoyens dans les 100 jours suivant la publication de l'acte. Les résultats des référenda peuvent être contraignants dans certaines circonstances (en Pologne, par exemple, si plus de 50 % des électeurs y participent) ou avoir un caractère consultatif (notamment en Finlande, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande et au Luxembourg). Quoiqu'il en soit, leurs résultats ont un poids moral énorme et influencent grandement le processus décisionnel. En Italie, les référenda sont prévus par la

© OCDE 2001

constitution et utilisés pour faire évoluer la législation existante. Leur emploi s'est considérablement accru ces 15 dernières années et les citoyens peuvent être appelés à exprimer leur volonté sur plusieurs questions lors d'une seule consultation. Dans les années 70 et 80, les référenda ont souvent eu un impact significatif sur la politique publique (par exemple pour la fermeture de centrales nucléaires, l'établissement des droits au divorce et à l'avortement). Récemment, cependant, les référenda sur des questions très spécifiques ont souvent échoué à atteindre le minimum requis de 50 % d'électeurs. Cela signifie que les citoyens sont moins enclins à participer aux consultations sur des questions d'une importance politique limitée ou ayant peu d'influence sur leur vie quotidienne.

D*roits de pétition* : Le droit des citoyens à soumettre des pétitions au gouvernement peut être garanti par la constitution (en Pologne et en Espagne par exemple) ou par la législation (en République tchèque).

L*ois sur les procédures administratives* : Ces lois renforcent les droits des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics et contiennent souvent des clauses garantissant que les citoyens potentiellement affectés par les actions et les décisions administratives ont la possibilité d'être avertis à l'avance qu'une décision va être prise et de défendre leurs intérêts dans cette perspective. De nombreux pays Membres de l'OCDE (tels que l'Islande, la Corée, le Luxembourg, la Pologne et la Norvège) ont adopté des lois sur les procédures administratives. Certaines de ces lois prévoient la tenue d'auditions publiques et des délais de notification (en Finlande et en Espagne par exemple). L'étendue des intérêts pris en compte est également variable : dans certains pays comme l'Italie, ces lois ne concernent que les citoyens dont les intérêts sont directement affectés par la décision administrative ; dans d'autres comme la Finlande, les lois s'appliquent à un public plus large, qui inclut les citoyens sur lesquels la décision peut produire un impact substantiel.

L*ois relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement* : Des dispositions importantes concernant la notification et les auditions publiques figurent dans diverses législations sectorielles. Les lois relatives à l'évaluation de l'impact sur l'environnement (EIE) prévoient l'obligation d'informer le public concerné et de lui donner la possibilité d'exprimer son avis. De telles lois ont été adoptées par de nombreux pays Membres de l'OCDE (comme le Canada, la Finlande, la France, l'Islande et le Japon) et par l'Union européenne (la Directive 85/337CEE, modifiée en 1997). Un projet de directive de l'UE sur l'Évaluation environnementale stratégique (EES) étend la portée de l'évaluation d'impact pour englober les politiques, les plans et les programmes et prévoit l'obligation de consulter le public au cours des processus décisionnels. Après des discussions prolongées, les États membres de l'UE sont

Encadré 13. **Pays-Bas : Renforcer les droits des citoyens par le biais du droit administratif**

La Loi néerlandaise de 1992 sur le droit administratif définit les règles applicables à la préparation des décisions par les organismes publics et les agents de l'État. Elle stipule l'obligation d'offrir aux citoyens et organisations intéressés la possibilité de faire entendre leur voix au sujet d'une décision planifiée et définit des règles pour deux phases clés de la prise de décision :

P*hase préparatoire* : ces règles s'appliquent à la préparation des décisions de portée générale, des décisions administratives spécifiques et des règles d'ordre public et définissent la manière dont l'intention de prendre une décision doit être rendue publique, les procédures à suivre et les avis à publier.

P*hase entre la prise de décision et la mise en œuvre* : durant cette phase, les citoyens et les organisations ont d'abord la possibilité de « faire objection » à la décision prise (auquel cas l'autorité publique doit reconsidérer sa décision en tenant compte de l'objection soulevée) puis de « déposer un appel administratif » auprès d'un tribunal administratif si la décision est maintenue.

Depuis 1999, la loi prévoit le droit de déposer des réclamations concernant les décisions, les actions et les absences d'action des organismes publics et des agents de l'État.

© OCDE 2001

finalement parvenus à un accord politique et le Conseil et le Parlement européens devraient donner leur accord formel en 2001. Les lois sur la construction et l'occupation des sols représentent également d'importantes sources de droits à l'information et à la consultation dans plusieurs pays, même si leur impact se fait essentiellement ressentir au niveau des processus décisionnels locaux (voir l'exemple de la Finlande et de la Norvège).

***Évaluation de l'impact réglementaire* (EIR)** : l'analyse de l'impact réglementaire – l'évaluation systématique des impacts positifs et négatifs des lois et des réglementations proposées a aidé de nombreux pouvoirs publics à réduire les coûts réglementaires pour les entreprises tout en maximisant l'efficacité publique dans la protection de ses intérêts[4]. Les évaluations de l'impact réglementaire contiennent des dispositions relatives à la consultation des parties directement concernées (les entreprises, les citoyens, etc.) et peuvent être prévues par la loi (voir la Loi finlandaise de 1989 sur les normes). Depuis 1999, l'Italie a adapté un projet de loi pour une évaluation de l'impact réglementaire afin de définir le besoin d'une nouvelle réglementation et de déterminer la forme la plus efficace qu'elle pourrait prendre. Les procédures de consultation sont au cœur de ce processus et sont effectuées avant et après l'introduction de la nouvelle réglementation. Les consultations EIR sont un moyen efficace d'obtenir des informations sur la nature, l'entité et la distribution sociale, temporelle et géographique des coûts et des bénéfices de la nouvelle réglementation pour ceux qui sont concernés (groupes ciblés, entretiens structurés et panels comptent parmi les outils les plus fréquemment utilisés pour les EIR en Italie).

***Autres législations* :** Plusieurs pays Membres de l'OCDE ont mentionné l'obligation légale de consulter des groupes d'intérêt spécifiques – tels que les syndicats et les associations professionnelles. En Autriche, par exemple, les lois qui encadrent l'établissement de corporations professionnelles leur donnent habituellement le droit d'être consultées au sujet des projets de loi affectant leur domaine de compétence. Certains pays comme le Canada appliquent l'obligation légale de consulter les populations indigènes ou « premières nations » afin de préserver les droits protégés constitutionnellement ou les droits issus de traités lors de l'élaboration des politiques.

Encadré 14. **OCDE : Consulter le public améliore la qualité réglementaire**

La Recommandation de 1995 du Conseil de l'OCDE sur l'amélioration de la qualité de la réglementation administrative est un point de référence important pour la réforme réglementaire dans l'ensemble des pays de l'OCDE. La « liste de référence de l'OCDE relative à la procédure réglementaire », incluse dans l'annexe de la Recommandation, fait clairement référence à l'importance de la consultation lors de l'édiction de nouvelles réglementations. En adoptant cette Recommandation, les pays de l'OCDE ont accepté que : « les réglementations doivent être élaborées d'une manière transparente et ouverte, au moyen de procédures appropriées afin d'intégrer, de façon efficace et au moment opportun, les apports des parties intéressées, telles que les entreprises concernées, les syndicats ainsi que les autres groupes d'intérêts ou les autres niveaux d'administration ».

En 1997, l'OCDE a publié un ouvrage majeur intitulé *Rapport de l'*OCDE *sur la réforme réglementaire* examinant l'importance, l'orientation et les moyens de réformer les régimes réglementaires dans les pays Membres. Le rapport appelle les gouvernements à « consulter les personnes concernées, qu'elles soient ressortissantes du pays ou étrangères, au moment de l'élaboration ou de l'examen des réglementations existantes, en s'assurant que la consultation elle-même est transparente ».

Le travail récent au sein du Service de gestion publique (PUMA) s'est concentré sur la question de la « qualité réglementaire », la conduite d'examens approfondis de réglementations nationales, l'utilisation des procédures d'évaluation de l'impact réglementaire et l'adoption de mesures afin d'améliorer la conformité de la réglementation à la loi (Pour plus de détails, voir : *www.oecd.org/subject/regreform/index.htm*)

© OCDE 2001

Politiques relatives à la consultation et au retour d'informations

Plusieurs pays Membres de l'OCDE procèdent à une consultation efficace du public et gèrent les retours d'informations des citoyens en s'appuyant non pas sur une législation, mais sur des déclarations de principes, des règles formelles (par exemple, des décrets ministériels, des recommandations ou des normes) et des pratiques informelles. C'est le cas de l'Islande et de la Finlande, où les propositions et les projets de loi sont systématiquement soumis à l'examen des groupes d'intérêt en vertu de procédures informelles bien établies.

Déclarations de principes **:** Au Canada, la Politique de réglementation de 1999 exige que les citoyens et les parties intéressées soient consultés en temps utile et de manière approfondie lors de l'élaboration ou de la modification des réglementations et des programmes réglementaires. Elle appelle également à une meilleure coordination des efforts de consultation afin de réduire les redondances et la charge pour les parties prenantes, qui peuvent être amenées à participer à plusieurs consultations.

Règles et recommandations **:** Suite à la Recommandation de l'OCDE faite en 1995 (voir encadré 14), plusieurs pays Membres de l'OCDE ont adopté des règles exigeant que le public soit consulté au sujet des nouvelles réglementations. En 1999, le Japon a adopté une « Procédure de consultation du public » qui est utilisée à l'occasion de la formulation, de l'amendement ou de l'abrogation des réglementations. Les administrations publiques sont tenues de notifier au public les réglementations concernées, de spécifier les méthodes par lesquelles les citoyens peuvent communiquer leurs commentaires écrits (par exemple, courrier, fax, courrier électronique) et d'indiquer la procédure de déroulement des auditions publiques. Les règles applicables à l'élaboration des lois (par exemple, au Canada, la Directive de 1998 sur la consultation, dans les Mémoires au Cabinet) peuvent exiger qu'un résumé des consultations menées avec les principales parties prenantes, des procédés utilisés et de leurs résultats soit joint au texte de loi proposé. L'obligation de donner un droit de réponse aux citoyens peut couvrir jusqu'aux documents de référence utilisés pour préparer les décisions gouvernementales (voir, en Norvège, les Instructions pour les études et les rapports officiels). Des recommandations pour la consultation des populations indigènes ou « premières nations » ont été élaborées au Canada et en

Encadré 15. **Canada : Une politique publique sur la consultation et l'engagement des citoyens dans la prise de décision**

Initiée par le bureau du Conseil privé, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en 1999, l'objectif de la politique proposée est de renforcer et de soutenir une culture de consultation au sein de l'administration canadienne. Cette politique affirme un engagement de l'administration à impliquer les Canadiens dans le processus de décision, établit des principes directeurs et des responsabilités pour diriger ce travail ainsi qu'un mode d'emploi pour sa mise en œuvre.

La politique contient une annexe de trois documents qui fournissent des recommandations pour : la consultation en ligne et l'engagement du public dans la prise de décision, le financement des participants et l'évaluation. Les principes et la pratique de la consultation ont été à la base du processus d'élaboration de la politique publique. Cela a impliqué la participation de tous les ministères et toutes les agences au niveau fédéral, d'un comité de conseil d'experts et d'un comité composé de personnes de l'extérieur dont les intérêts étaient concernés. Par ailleurs, des sondages d'opinion et des groupes cibles, se basant sur un échantillon représentatif de Canadiens, ont permis d'identifier les centres d'intérêt des citoyens et leurs priorités vis-à-vis de la consultation et de leur engagement dans la prise de décision. Ces résultats ont aussi été pris en compte lors de l'élaboration de la politique publique. Le projet global de cette politique est en ce moment examiné par le Secrétariat du Conseil du Trésor et sera rendu public en automne 2001.

© OCDE 2001

Nouvelle-Zélande afin d'aider les agents de l'État à concevoir des procédures de consultation et de dialogue appropriées.

Normes **:** La Norme australienne sur le traitement des réclamations (AS4269) offre un exemple intéressant de la manière dont les normes peuvent être utilisées pour gérer les informations fournies par les citoyens. En vertu de cette norme, toute administration doit respecter trois critères fondamentaux pour traiter les retours d'informations et les réclamations des citoyens : visibilité, accessibilité et réactivité (les réclamations doivent être non seulement reçues, mais traitées sérieusement).

Encadré 16. **Royaume-Uni : Consultation du public pour l'élaboration de la nouvelle législation sur la liberté d'accès à l'information**

Suite à la publication en 1997 d'un Livre blanc sur la liberté d'accès à l'information intitulé « Vous avez le droit d'être informé », le gouvernement a mis en œuvre une procédure de consultation à grande échelle au terme de laquelle il a reçu plus de 550 réponses. Cet exercice a débouché en 1999 sur l'élaboration et la publication d'un projet de loi sur la liberté d'accès à l'information. Ce texte a ensuite été examiné par le Parlement puis soumis aux commentaires du public, qui a adressé 2 248 réponses. A l'appui de cette procédure de consultation, les autorités ont publié des informations de référence sur le projet de loi et diffusé sur Internet les Rapports du Comité parlementaire spécial ainsi que les commentaires reçus du public. Il s'agit d'une première au Royaume-Uni, où les procédures d'examen pré-législatif étaient jusqu'à présent peu courantes.

Institutions chargées de la consultation et du retour d'informations

Le premier interlocuteur que rencontrent les citoyens qui veulent déposer une réclamation, formuler une suggestion ou faire appel est généralement une institution publique. La législation et les textes relatifs aux politiques n'ont guère d'utilité si les pouvoirs publics ne prévoient pas des dispositifs institutionnels adéquats qui permettent aux citoyens d'exercer ces droits dans la pratique. De ce point de vue, la conception des mécanismes institutionnels de mise en œuvre et de contrôle est cruciale.

Mise en œuvre des lois et des politiques **:** Les **réclamations** déposées par les citoyens au sujet des politiques gouvernementales constituent l'une des principales sources de retours d'informations, et plusieurs pays Membres de l'OCDE ont mis en place des interfaces ou des procédures institutionnelles spécialisées pour les traiter (voir, en Espagne, la procédure de traitement des réclamations et des suggestions, qui s'applique à l'ensemble des administrations publiques). Au Japon, le ministère de la Gestion publique, de l'Intérieur et des Postes et Télécommunications est responsable du Système de conseil administratif, qui permet aux citoyens de déposer leurs réclamations auprès des antennes du Bureau d'inspection administrative de l'Agence de gestion et de coordination (AGC), de points-conseil situés dans les grands magasins ou en appelant un service téléphonique spécialisé. Des campagnes d'information sont organisées à la télévision, à la radio et dans la presse écrite, et deux fois par an, une « semaine du conseil administratif » sensibilise le public aux moyens mis à leur disposition pour déposer des réclamations contre les décisions et les actions des administrations.

Plusieurs pays Membres de l'OCDE (tels que l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg et la Pologne) ont derrière eux une longue tradition de consultation sous la forme de **forums tripartites** entre l'État, le patronat et les syndicats. En Italie, lors des dix dernières années, le « dialogue social » a été un instrument important pour nouer un consensus avec les syndicats et le patronat sur les politiques

© OCDE 2001

Encadré 17. **Italie : Établissement d'un réseau d'agences de relations avec le public**

Des agences spécialisées ont été établies à tous les échelons de l'administration (central, régional et local) en vertu du Décret de loi n° 29 de 1993, pour servir de premier point de contact avec les citoyens qui veulent obtenir des renseignements ou déposer des réclamations. Par ailleurs, ces agences consultent régulièrement les utilisateurs au sujet de la qualité des services publics offerts et s'assurent que les informations reçues sont prises en compte dans le processus décisionnel. Elles sont maintenant intégrées en réseau pour faciliter les échanges d'informations entre unités administratives et mieux répondre aux besoins d'information des citoyens.

publiques relatives à l'économie (pour le respect des critères du traité de Maastricht par exemple). Un grand nombre de ces pays ont établi des **organes**, des **commissions** et des **conseils consultatifs** permanents ou *ad hoc* qui fournissent au gouvernement des informations sur les différents aspects de la politique publique. En règle générale, ces organismes comprennent des représentants d'intérêts publics autres que les organisations patronales et syndicales. C'est le cas du Forum des relations interraciales au Royaume-Uni, du Conseil sur le handicap en Norvège et de la Commission sur la réforme administrative en Corée – qui examine systématiquement les propositions de mesures élaborées par le ministère de la Planification et du Budget. Grâce à ces dispositifs institutionnels, le gouvernement a accès à des sources d'informations beaucoup plus variées pour élaborer ses politiques et peut obtenir des informations de retour sur les mesures qu'il prépare.

Les commissions parlementaires constituent également un mécanisme important de consultation du public dans de nombreux pays Membres de l'OCDE. En Nouvelle-Zélande, la procédure de consultation du public dans le cadre de l'élaboration des lois repose maintenant sur les commissions parlementaires spéciales. Lorsqu'un projet de loi a été présenté à une commission spéciale de la chambre des Représentants, son texte est publié dans tous les grands journaux et le public est invité à soumettre ses commentaires. Tous les citoyens ont le droit de formuler des observations et presque toutes les auditions des commissions spéciales sont ouvertes au public et aux médias.

Contrôle **:** La fonction de contrôle de l'Ombudsman, du Médiateur ou du Commissaire parlementaire a déjà été évoquée au sujet de la législation sur l'accès à l'information, la protection des données à caractère personnel et le respect de la vie privée. Néanmoins, la mission de ces institutions est beaucoup plus large puisqu'elle consiste, en termes généraux, à examiner la légalité des actions et des

Encadré 18. **France : Le Médiateur de la République**

Depuis 1973, le Médiateur de la République est chargé d'examiner les différends qui opposent l'administration dans son ensemble et les administrés. Le Médiateur ne peut cependant pas intervenir si la réclamation a pour objet un désaccord entre l'administration et ses agents ou si des poursuites judiciaires sont en cours. Le Médiateur traite les réclamations individuelles, formule et propose des réformes à l'attention des autorités publiques, contribuant à l'amélioration des relations entre l'État et les citoyens. Depuis 1978, le Médiateur de la République nomme également des délégués dans les préfectures et certaines antennes locales, qui servent d'intermédiaires à l'échelon local. Depuis 1999, les ministres en fréquents contacts avec les citoyens ont également commencé à mettre en place leurs propres médiateurs, le Médiateur de l'Éducation nationale par exemple. Un « Défenseur des enfants » a été nommé en 1999 pour recevoir les réclamations relatives à la violation des droits de l'enfant (voir *www.défenseurdesenfants.fr*).

© OCDE 2001

décisions de l'administration publique et à mener des investigations à la demande des citoyens ou sur leur propre initiative. Les Ombudsmen sont généralement nommés par le Parlement, et leurs rapports et recommandations exercent une influence décisive sur les pouvoirs publics même si leurs décisions ont rarement un caractère contraignant. Ils jouent un rôle important en ce sens qu'ils vérifient que les lois sur les procédures administratives sont respectées. Ils peuvent être saisis directement par les citoyens, sauf au Royaume-Uni où les réclamations sont adressées aux membres du Parlement qui les transmettent à leur tour au Commissaire parlementaire. La fonction d'Ombudsman existe dans la moitié des pays Membres de l'OCDE. Dans certains pays, les parlementaires examinent eux-mêmes les résultats des consultations publiques menées par le gouvernement avant que le projet de loi ne leur soit soumis (par exemple au Danemark, en Norvège et en Suède)[5].

Participation active

« L'objectif du gouvernement est de créer des possibilités pour la participation active des citoyens, propres à promouvoir le rôle de l'État, des municipalités et des organisations civiques dans la gestion des affaires courantes ». (Résolution du gouvernement finlandais de 1998).

Les citoyens peuvent apporter une contribution active et originale à l'élaboration des politiques lorsque leur relation avec l'État est fondée sur le principe de partenariat. Dans l'ensemble des pays Membres de l'OCDE, la participation active représente une « nouvelle frontière » pour les relations entre les administrations et les citoyens, les pays utilisant des termes différents (« coproduction » aux Pays-Bas, « engagement des citoyens » au Canada). « L'engagement diffère des approches traditionnelles de la consultation en encourageant la réflexion et l'apprentissage, en permettant à de nouvelles options d'émerger, en donnant du temps et en recherchant le niveau de compréhension nécessaire pour qu'un accord puisse être trouver en commun » (questionnaire du Canada). La participation active reconnaît aux citoyens la capacité de discuter et générer eux-mêmes des propositions de mesures, elle exige des pouvoirs publics qu'ils définissent leur programme avec les citoyens, et elle oblige les autorités à tenir compte des propositions générées conjointement dans les décisions finales. Enfin, elle demande aux citoyens d'endosser une part de responsabilité plus grande dans l'élaboration des politiques en échange de droits de participation accrus.

Une distinction claire entre la consultation et la participation active peut être difficile à faire dans la pratique. Les deux exigent un accès plein et entier, en temps, à une information fiable et compréhensible sur les questions en discussion et les procédés utilisés. En règle générale, cependant, les délais, la forme et les questions d'une consultation sont définis par les administrations tandis que, pour la participation active, les mêmes facteurs font eux-mêmes l'objet d'une discussion et d'une décision qui sont prises en commun. La participation active (ou « engagement des citoyens ») inclut quelques principes de base : « un programme commun pour tous les participants, un cadre-temps flexible, l'accent mis sur le partage de valeurs communes plutôt que sur le débat et des pratiques consultatives basées sur la courtoisie et le respect » (Institut de la gouvernance, 1998).

L'intérêt qu'il y a à encourager la participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques relève de plusieurs considérations : *a*) dans tous les pays, les défis liés à la gouvernance exigent la mobilisation de l'ensemble des ressources de la société (capital humain, idées pour l'orientation des politiques) et non pas uniquement celles des administrations ; *b*) les citoyens exigent de plus en plus d'être tenus informés des politiques qui affectent leurs vies et de jouer un rôle plus important dans la gestion des affaires publiques ; *c*) le rôle de l'État consiste de plus en plus à fixer des cadres réglementaires au sein desquels les citoyens et les groupes de citoyens peuvent organiser leurs propres activités et relations sur le marché et dans la société civile. Les approches fondées sur la participation active peuvent renforcer les capacités et la légitimité du gouvernement – à la fois en libérant des ressources inexploitées et en renforçant la fonction réglementaire de l'État.

Quelques pays Membres de l'OCDE ont commencé à adopter des méthodes d'élaboration des politiques et de prise de décision basées sur la participation active. Par exemple, dans ses réponses au questionnaire, le Canada note que « l'engagement des citoyens » est devenu depuis peu une priorité du gouvernement fédéral. Pour leur part, les Pays-Bas indiquent que le gouvernement

© OCDE 2001

cherche à promouvoir non plus seulement la consultation des citoyens mais aussi le « gouvernement interactif ». Dans le cadre de cette approche : « les prises de décisions sont le fruit d'une coopération et d'un accord entre les autorités et les citoyens – [et] de plus en plus, elles semblent se substituer à la 'participation' dans des processus de préparation des décisions où la décision finale revenait aux autorités seules. Dans certains cas, le pouvoir de prendre des décisions est – partiellement – transféré aux organisations de citoyens, en particulier à l'échelon local ». Cependant, même dans ces pays, l'expérience à ce jour reste limitée, les initiatives ayant essentiellement un caractère expérimental et local.

Législation relative à la participation active

Dans une démocratie, les citoyens sont des acteurs libres de s'exprimer, autonomes, et jouent un rôle actif dans la vie publique, grâce à la participation, par des canaux formels et informels. Les principes internationalement reconnus de la liberté d'expression ont été établis par la Déclaration universelle des droits de l'homme établie par l'ONU en 1948, qui affirme : « Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit. » (Article 19.)

Dans certains pays Membres de l'OCDE, les citoyens disposent par tradition du droit de proposer de nouvelles lois ou de nouvelles mesures. Les conditions et l'étendue de ces droits sont variables mais ils incluent :

Les initiatives législatives populaires : le droit de proposer de nouvelles lois est inscrit dans la constitution de plusieurs pays Membres de l'OCDE tels que l'Autriche, la Pologne et l'Espagne. En Suisse, les citoyens qui recueillent 100 000 signatures de personnes ayant le droit de voter dans un délai de 18 mois peuvent demander la modification de la constitution. Leurs propositions peuvent prendre diverses formes, allant des suggestions d'ordre général à des textes constitutionnels parfaitement rédigés qui ne peuvent être modifiés ni par le Parlement ni par le gouvernement.

Les référenda sur l'initiative des citoyens : la Loi de 1993 sur les référenda organisés sur l'initiative des citoyens permet aux citoyens de Nouvelle-Zélande d'exprimer leur point de vue sur des questions spécifiques en demandant eux-mêmes l'organisation de référenda. Les résultats de ces consultations n'ont cependant pas de caractère contraignant.

Il n'existe actuellement dans les pays Membres de l'OCDE aucun autre instrument juridique permettant l'adoption de nouvelles formes de participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques.

Politiques relatives à la participation active :

Quelques pays Membres de l'OCDE ont commencé à élaborer des politiques ayant pour but d'encourager la participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques :

- Canada : une politique de consultation fédérale qui prévoit un engagement accru des citoyens est en cours de préparation ; elle englobera des recommandations pour la mise en œuvre, des outils et des instruments d'évaluation.
- Finlande : la Résolution gouvernementale de 1998 intitulée « Des services de haute qualité, une bonne gouvernance et une société civile responsable » expose l'objectif du gouvernement de « créer des possibilités pour la participation active des citoyens… dans la gestion des affaires courantes ».
- Pays-Bas : la politique gouvernementale dans ce domaine vise à « maintenir, élargir et améliorer la participation des citoyens dans les questions d'intérêt général en abandonnant ou en transférant les responsabilités aux autorités locales et aux citoyens et à leurs organisations ».

© OCDE 2001

Ces déclarations de principes reconnaissent toutes que le gouvernement a un « rôle habilitant » à jouer dans la promotion de la participation active – et que les citoyens et leurs organisations influenceront grandement l'élaboration des politiques qui les affectent.

Institutions chargées de la participation active

Dans la plupart des pays de l'OCDE, il n'existe pas de responsabilité institutionnelle unique pour faciliter et promouvoir la participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques. L'expérience est pour l'instant limitée et les quelques exemples existants concernent différents niveaux de gouvernement et différents domaines de la politique publique. Au stade actuel, une tâche essentielle pour les institutions de l'État central pourrait consister à recueillir des informations sur les pratiques exemplaires, sensibiliser l'opinion et formuler des recommandations à l'attention du secteur public pour promouvoir l'engagement des citoyens dans l'élaboration des politiques et la prise de décision.

Encadré 19. **Canada : Établir un partenariat dans l'intérêt des Canadiens**

L'initiative du secteur bénévole VSI est un projet commun au secteur bénévole et aux pouvoirs publics du Canada. Cette initiative reconnaît le secteur bénévole comme un des trois piliers de la société canadienne, au même titre que les secteurs public et privé. L'objectif à long terme est de renforcer la capacité du secteur bénévole à relever les défis du futur ainsi que de consolider la relation entre ce secteur et l'administration fédérale et ainsi d'améliorer leur capacité à être au service des canadiens.

Le VSI est composé de plusieurs tables de négociation communes (co-présidées par l'administration et les représentants du secteur bénévole) mandatées pour étudier des questions particulières telles que l'amélioration de l'accès au secteur bénévole, l'utilisation des technologies de l'information et le développement d'un nouveau savoir et de nouvelles compétences dans le secteur bénévole au Canada. Les pouvoirs publics ont annoncé en juin 2000 un investissement de 94,6 millions de dollars sur cinq ans dans les domaines prioritaires suivants : **un Accord** – un cadre pour nouer des accords, qui articuleront une vision et des principes communs pour les relations entre le secteur bénévole et le gouvernement fédéral ; **les technologies de l'information et la gestion de l'information ; le financement ; les questions réglementaires ; l'amélioration des capacités ; la sensibilisation du public** ; et **le bénévolat**, notamment la promotion du rôle des bénévoles dans le cadre de l'Année internationale des volontaires organisée par les Nations Unies en 2001.

Les Pays-Bas ont effectué une avancée concrète pour soutenir les administrations dans l'adoption de nouvelles approches permettant d'accroître la participation active. Reconnaissant que la tendance à aller vers une société « horizontale » constituée en réseaux et le développement des nouvelles technologies offrent de nouvelles possibilités pour élaborer des politiques publiques innovantes dans le cadre constitutionnel de la démocratie représentative, le gouvernement a créé un « bureau d'expertise pour une élaboration innovante des politiques publiques » en juin 2001. Le rôle de ce bureau est de recueillir les savoirs et les expériences concernant l'élaboration de politiques innovantes, les relations entre la population et les administrations et l'utilisation des applications TIC, considérées comme une ressource fondamentale pour élaborer les politiques. Le site Web du bureau jouera un rôle clé, car il est conçu comme un lieu d'échange où les organismes « clients » (ministères, autorités régionales et locales) et les fournisseurs de service (responsables de processus, concepteurs de sites et de logiciels) peuvent collaborer ensembles sur une base interactive.

© OCDE 2001

Tableau 4. **État actuel de la législation sur les différents aspects qui affectent les relations entre les administrations et les citoyens (voir le tableau 29 de l'annexe pour plus de détails)**

	Liberté d'accès à l'information	Protection de la vie privée/des données	Procédures administratives	Données/signatures électroniques	Administrations en ligne	Ombudsman/ Commissaire
Australie	X	X	X	X	X	X
Autriche	X	X		X	X	X
Belgique	X	X			X	X
Canada	X	X		X	X	
République tchèque	X	X		X	X	
Danemark	X	X		X	X	X
Finlande	X	X	X	X	X	X
France	X	X	X	X	X	X
Allemagne		X	X	X	X	
Grèce	X	X			X	
Hongrie	X	X				X
Islande	X	X	X			X
Irlande	X	X	X		X	X
Italie	X	X	X	X	X	
Japon	X	X	X		X	
Corée	X		X		X	X
Luxembourg		X	X	X		
Mexique				X		X
Pays-Bas	X	X	X		X	X
Nouvelle-Zélande	X	X	X			X
Norvège	X	X	X		X	X
Pologne		X	X			X
Portugal	X	X				X
République slovaque	X	X				
Espagne	X	X	X	X	X	X
Suède	X	X	X	X	X	X
Suisse	X	X			X	
Turquie					X	
Royaume-Uni	X	X		X	X	X
États-Unis	X	X	X	X		
UE	X	X		X	X	X

2.2. Élaboration d'outils et de méthodes

« … Les outils soutenant les activités de l'administration gouvernementale dans la sphère de la fourniture d'information, de la consultation des citoyens et de la coopération active s'accroissent de façon systématique. Susciter l'intérêt des citoyens… (et) établir les contacts mutuels est nécessaire et utile pour le développement de la démocratie en Pologne. » (Réponse de la Pologne au questionnaire.)

Cette section passe en revue les outils et les méthodes actuellement utilisés par les pays Membres de l'OCDE pour fournir des informations aux citoyens, solliciter leurs commentaires et promouvoir leur engagement actif dans l'élaboration des politiques. Elle examine également les solutions novatrices introduites dans ce domaine. Cette section est suivie d'une étude sur les nouveaux outils pour informer, consulter et impliquer les citoyens, rendus possibles par les technologies de l'information et de la communication (TIC) (voir section 2.3).

La première étape d'une procédure d'information, de consultation et de participation efficace consiste à définir clairement les objectifs de l'exercice. Sur cette base, on peut ensuite définir le groupe cible et choisir l'approche ou l'outil approprié. Quand plusieurs outils sont utilisés en même temps, leur intégration effective doit être assurée pour atteindre le groupe visé (transmission de l'information *via* le support papier, le téléphone, Internet ; voir section 2.3.5 ci-dessous).

L'un des principaux enseignements livrés par les réponses au questionnaire est qu'« il n'existe pas de solution universelle ». Il n'existe pas d'outil ou d'approche qui fonctionne dans tous les pays ou dans toutes les situations ; au contraire, il est souvent nécessaire d'utiliser une combinaison d'outils et d'approches.

© OCDE 2001

Fourniture d'informations

Des outils sont nécessaires pour accéder aux demandes d'informations des citoyens (fourniture passive) et pour appuyer les efforts déployés par les administrations pour diffuser l'information (fourniture active). Le choix des approches et des outils à utiliser dépend des objectifs, des moyens financiers et des ressources humaines des administrations concernées.

Fourniture passive d'informations **:** Les administrations publiques doivent disposer de systèmes de gestion de l'information efficaces pour que les citoyens puissent exercer leurs droits d'accès. Les méthodes de classification et d'archivage des documents doivent reposer sur des règles harmonisées, appliquées de manière uniforme dans toutes les administrations. Les indexes et les registres d'informations publiques doivent être régulièrement mis à jour et être faciles d'accès pour les citoyens. Il est à noter qu'en vertu de la Loi finlandaise de 1999 sur la transparence des activités gouvernementales, les autorités publiques doivent en plus permettre aux citoyens d'accéder à des données spécifiques. Enfin, pour que les citoyens utilisent pleinement leurs droits d'accès à l'information, les conditions de consultation des documents publics doivent être adéquates (mise à disposition d'un espace suffisant, de photocopieuses, par exemple). Les TIC ont un rôle majeur à jouer dans ce domaine (Internet par exemple). Elles sont étudiées dans la section 2.3.

Encadré 20. **États-Unis : Outils d'accès à l'information sur l'environnement**

L'Inventaire des émissions toxiques (IET) aux États-Unis a été créé dans le cadre de la Loi sur la planification d'urgence et le droit du public d'être informé. Cette loi promulguée en 1986 a pour objectif d'aider les populations locales à préserver la santé et la sécurité publiques ainsi que l'environnement face aux dangers chimiques. Près de 70 000 rapports sont reçus annuellement de plus de 21 000 installations couvrant 643 produits chimiques à déclarer. Contrairement à ce que l'on observe pour de nombreux programmes d'information publique, l'obligation d'informer le public a été un élément fondamental et non pas annexe de la loi qui a instauré l'IET.

L'Agence fédérale de protection de l'environnement publie les données relatives à l'IET sous diverses formes : un CD-ROM contenant toutes les données de base et un rapport annuel imprimé contenant des tableaux synthétiques, des fiches techniques et une trousse d'information (voir, en partie II, l'étude de cas complète concernant l'accès à l'information sur l'environnement aux États-Unis).

Fourniture active d'informations **:** Les pouvoirs publics ont à leur disposition tout un arsenal d'outils pour informer le public. L'éventail des produits et des mécanismes de fourniture potentiels est très large, comme le montrent les exemples concrets suivants, tirés de l'expérience des pays Membres de l'OCDE (voir les tableaux 5 et 6 et la partie II pour l'étude de cas concernant l'information et la consultation dans le domaine du logement social en France) :

- *Produits* : le choix du support de diffusion active de l'information est influencé par divers facteurs : taille et caractéristiques du groupe cible (par exemple, tous les électeurs ou seulement les personnes âgées), coût (par exemple, brochures, ou vidéos), durée d'utilisation (par exemple, campagnes de sensibilisation ponctuelles ou documents de référence durables).
- *Mécanismes de fourniture* : l'administration publique peut utiliser ses propres ressources pour communiquer avec les citoyens (fourniture directe) ou faire appel aux médias, aux agences de publicité et aux organisations de la société civile (fourniture indirecte).

Un des défis clés est d'assurer que les citoyens mais aussi les agents de l'État soient au courant des dispositions juridiques et des outils, et disponibles pour accéder à l'information. Cela est vrai même dans les pays qui ont derrière eux une longue tradition de transparence et d'ouverture, comme la Suède, où les citoyens bénéficient du droit d'accès aux documents officiels depuis deux siècles, qui a lancé récemment une campagne pour une « Suède ouverte » (voir encadré 21).

© OCDE 2001

Encadré 21. **Suède : La campagne pour une Suède ouverte**

La campagne pour une Suède ouverte est une initiative des pouvoirs publics pour accroître la transparence dans l'administration en Suède et revitaliser la communication entre les institutions publiques et les citoyens. La campagne est conduite par le ministère de la Justice, l'association suédoise des autorités locales et la Fédération des conseils locaux suédois. Elle est coordonnée par le Conseil pour une Suède ouverte, qui est composé de représentants de l'administration nationale, de municipalités, de communes et de certains syndicats.

Les objectifs de la campagne pour une Suède ouverte sont 1) d'aboutir à une meilleure mise en œuvre du principe d'accès public à l'information au sein des services publics, 2) de sensibiliser davantage le public et de le tenir plus au courant et 3) d'encourager l'engagement du public dans la vie politique ainsi que le débat. En mai 2001, quelques 230 agences d'administration centrale, conseils locaux et municipalités (sur 400) participaient à cette campagne (voir : *www.oppnasverige.gov.se*).

Retour d'informations des citoyens

Les citoyens peuvent soumettre leurs commentaires par plusieurs biais : en déposant des réclamations ou en formulant des remarques spontanément (retour d'informations non sollicité) ou lorsqu'ils y sont invités par le gouvernement (retour d'informations sollicité). Dans les deux cas, des outils appropriés sont nécessaires pour permettre aux pouvoirs publics de répondre à ces commentaires

Tableau 5. **Produits informatifs**

Produits	Exemples
Rapport annuels Donnent aux citoyens et aux organisations de la société civile un aperçu des activités gouvernementales et un outil pour évaluer leurs résultats.	**Royaume-Uni : Rapport annuel du gouvernement 1999/2000** Donne aux citoyens un certain nombre de critères clairement définis qui leur permettent de comparer les résultats obtenus par les administrations avec les promesses faites. Document disponible en ligne, qui inclut 10 films sur le travail des agents en contact direct avec les usagers. Voir : *www.annualreport.gov.uk/*
Brochures, guides, manuels, prospectus Outils fondamentaux de sensibilisation du public et d'instruction civique. Peuvent être adaptés aux besoins de groupes spécifiques (les personnes âgées, les minorités, etc.).	**Norvège : Guide des droits des citoyens** Le *Samfunnsboka* expose de manière exhaustive les droits et les obligations des citoyens en tant que membres de la société. (Voir : *www.nlhas.no/*00048448.*htm*) **UE : Guide sur les droits des citoyens dans le Marché unique** La Commission européenne a produit un guide intitulé « Comment faire valoir vos droits dans le Marché unique » et des fiches pratiques dans 9 langues. (Voir *www.europa.eu.int/scadplus/citoyens/en/inter.htm*)
Catalogues, indexes, registres Permettent aux citoyens d'identifier les documents d'information produits par les administrations publiques et leurs points de diffusion.	**Belgique : Guide des publications officielles** Le Service fédéral d'information publie une série de guides pour faciliter l'accès à l'information (Publications officielles, Centres d'information, Documentation fédérale, etc.). (Voir : *www.belgium.fgov.be/shop/pd/pdf/frdf*00.*htm*)
Matériels pédagogiques Permettent aux citoyens d'acquérir une connaissance plus approfondie de certaines questions. Ils peuvent inclure des documents audiovisuels (cassettes vidéo par exemple) ou des outils interactifs (jeux-questionnaires).	**France : Guides du passage à l'euro** Des brochures spécialisées sur le passage à la monnaie unique ont été préparées pour les différents groupes cibles. Le guide destiné aux enseignants du primaire inclut à jeu à utiliser en classe. (Voir : *www.euro.gouv.fr/guidesspe/index.htm*)

© OCDE 2001

Tableau 6. **Mécanismes de fourniture de l'information**

Mécanismes	Exemples
Directs	
Courrier Informations livrées directement au domicile.	**Pays-Bas : Distribution à domicile d'informations sur le Y2K** En juin 1999, le gouvernement national a adressé à tous les citoyens un document décrivant les « mesures du millénaire » devant être mises en œuvre.
Centres d'information Comptoirs d'information dans les administrations publiques, les centres d'information sectoriels, les guichets uniques.	**Grèce : Centres d'information des citoyens** Situés dans les locaux des préfectures de zones désignées, faciles d'accès, dotés d'un personnel qualifié pouvant renseigner le public au téléphone. **Japon : Centre d'information sur l'environnement mondial** Établi par l'Agence de l'environnement avec l'Université des Nations unies en 1996, pour sensibiliser le public aux problèmes d'environnement au Japon et encourager la coopération entre les administrations, les entreprises et les ONG. (Voir : *www.geic.or.jp*)
Services téléphoniques Numéros verts, services téléphoniques automatiques et centres d'appel.	**Canada : Centre d'information du gouvernement** Ce service téléphonique gratuit (1-800 O'Canada) communique aux utilisateurs des informations sur les programmes et les services gouvernementaux dans la langue de leur choix, y compris avec le système TTD pour les malentendants.
Manifestations Organisation de manifestations spéciales (telles que des expositions) et participation à des foires commerciales (avec des stands d'information par exemple).	**Pologne : Explication des réformes** Diverses initiatives ont été mises en œuvre récemment pour expliquer les réformes de l'administration publique aux citoyens, dont des manifestations spéciales basées sur des débats traditionnels (avec séances de questions-réponses), des jeux-questionnaires et des concours.
Indirects	
Médias Utilisation de communiqués de presse et de conférences de presse pour solliciter la couverture médiatique des initiatives et des politiques gouvernementales (télévision, radio, presse écrite)	**Australie : Recommandations pour le gouvernement** Publiées par le Service de communication du gouvernement pour garantir que les campagnes d'information du public utilisent les normes les plus élevées, sont impartiales et complètes et contiennent des mécanismes de retour d'informations et d'évaluation. (*www.gcu.gov.au/pdf/Government_Information_Activities.pdf*)
Publicité Achat d'espaces publicitaires (à la télévision, à la radio, dans les journaux, sur les panneaux d'affichage) pour toucher une audience large.	**Irlande : Publicité dans les annuaires téléphoniques** Des encarts publicitaires ont été insérés dans les annuaires téléphoniques nationaux et locaux pour sensibiliser le public à la Loi de 1997 sur la liberté d'accès à l'information. **Suisse : Campagnes d'affichage** Au cours des dernières années, plusieurs initiatives ont été mises en œuvre pour sensibiliser le public aux dangers sanitaires (tels que le SIDA et l'alcoolisme) et promouvoir les comportements écologiques (promotion du chemin de fer par exemple)
Organisations de la société civile Utilisation d'intermédiaires pour toucher des groupes spécifiques – associations professionnelles, associations de citoyens, syndicats.	**EU : Partenariats avec les ONG spécialisées dans l'environnement** Le Réseau du droit d'accès à l'information (RTK-Net) est géré par deux groupes sans but lucratif – financés à l'origine par l'Agence de protection de l'environnement en tant que système d'information sur l'environnement. (Voir : *www.rtk.net*)

et d'en tirer profit [voir, en partie II, les études de cas concernant l'information aux citoyens et leur consultation : Belgique (Flandres), République tchèque et Hongrie].

Retour non sollicité **:** Les administrations publiques à tous les échelons reçoivent du public un flux régulier d'informations venant du public – qui peuvent fournir des indications précieuses sur la mise en œuvre des politiques et la fourniture des services si tant est qu'elles soient évaluées systématiquement.

© OCDE 2001

Encadré 22. **Italie : Combinaison de plusieurs produits et mécanismes de fourniture**

En juin 1999, le ministère de l'Administration publique a lancé une campagne d'information pour sensibiliser les citoyens aux nouvelles règles applicables en matière d'auto-certification. Ces règles ont été promulguées en février 1999 dans l'objectif de généraliser l'utilisation de l'auto-certification, qui se substitue aux certificats – exigés pour certaines transactions avec les administrations publiques – délivrés par les administrations (essentiellement les municipalités). La campagne a utilisé plusieurs supports : annonces à la télévision et dans les journaux, distribution de plusieurs millions d'exemplaires d'un guide expliquant comment utiliser les nouvelles règles et publication du guide en ligne. Quelques semaines après la distribution, plus de 13 000 citoyens avaient renvoyé le coupon inséré dans le guide, notifiant ainsi leur volonté d'être tenus au courant des futures innovations dans l'administration publique. (Voir : *www.funpub.it*).

Les pouvoirs publics doivent investir dans des mesures pour encourager et gérer les réclamations et le retour d'information (par exemple en mettant en place une ligne téléphonique à cet effet) et les considérer comme une bonne source d'information sur la performance. L'analyse des demandes d'informations peut mettre en évidence le besoin de lancer de nouveaux produits et de nouvelles campagnes d'information ; l'examen des réclamations peut amener à la conclusion que les politiques publiques et les mécanismes de mise en œuvre doivent être corrigés ; enfin, les propositions et les remarques du public peuvent donner des pistes utiles aux décideurs. Divers outils permettent d'exploiter ces sources d'informations précieuses, parmi lesquels : des bases de données et des logiciels pour l'analyse qualitative des données ; des rapports d'analyse réguliers sur les réclamations reçues par les agences au contact direct du public (c'est-à-dire celles qui participent à la fourniture des services). Par ailleurs, en publiant les résultats de leurs analyses des réclamations et des suggestions reçues, les administrations publiques montrent également qu'elles sont attachées à la transparence et à l'obligation de rendre compte (voir l'exemple du conseil municipal de Wolverhampton au Royaume-Uni ; *www.wolverhampton.gov.uk/finance/ltax/cs*2000*.htm*). L'administration britannique offre un bon exemple de pratiques visant à recueillir les réclamations, avec son initiative « service First » (voir : *www.servicefirst.gov.uk/*1998*/complaint/index.htm*)

***Retour sollicité* :** Les pouvoirs publics ont recours à plusieurs méthodes pour solliciter les commentaires du public sur des questions précises et pour les consulter. Le choix de la méthode dépend des facteurs suivants : type d'information requis (informations générales et quantitatives ou, au contraire, approfondies et qualitatives) ; taille du groupe cible (par exemple, l'ensemble des contribuables ou les jeunes) ; le délai disponible ; et le coût.

Le retour d'informations et la consultation se caractérisent par le fait qu'ils exigent tous deux une définition préalable de la question sur laquelle l'État sollicite l'avis du public. La différence essentielle entre les deux processus réside dans le degré d'interaction et de délibération requis (limité dans le cas du retour d'informations et important dans celui de la consultation).

- *Retour d'informations* : les sondages d'opinion et les enquêtes sont des pratiques bien établies dans de nombreux pays Membres de l'OCDE, qui permettent aux pouvoirs publics d'obtenir des renseignements sur ce que pensent les citoyens de certaines questions de politique publique – renseignements qui peuvent ensuite être intégrés à l'élaboration des politiques.

- *Consultation* : un grand nombre de méthodes sont disponibles, qui diffèrent par : leur durée (permanente ou *ad hoc*), leur portée (par exemple, le domaine de la politique publique concerné), leur groupe cible (les citoyens individuels, les organisations de la société civile, etc.) ; leurs modalités (auditions publiques, conseils de profanes, ateliers, etc.).

© OCDE 2001

Tableau 7. **Instruments permettant de recueillir les réactions du citoyen sur les politiques**

Instruments	Exemples
Sondages d'opinion L'usage a établi des méthodes permettant d'obtenir une représentation statistiquement valable des opinions exprimées dans une population donnée sur un sujet particulier. Sont nécessaires des échantillons sélectionnés de manière aléatoire, des enquêteurs formés et des questionnaires préalablement testés qui peuvent être constitués de questions fermées' assorties d'un choix de réponses multiples prédéterminées.	**Danemark : Sondage Gallup sur la confiance dans le secteur public** En 1998, l'Institut Gallup a réalisé un sondage auprès de 1 511 personnes de plus de 15 ans pour mesurer le degré de satisfaction des citoyens concernant différentes institutions du secteur public, leur confiance dans le secteur public et ses agents ainsi que leur opinion sur des réformes clés du secteur public (redevance payée par l'utilisateur, choix offert au citoyen, par exemple). Les résultats montrent que plus de 70 % des citoyens danois affirment avoir confiance dans les institutions du secteur public et environ 65 % étaient satisfaits ou très satisfaits du secteur public. (voir : *www.fm.dk/udgivelser/publikationer/citizens_public_sector*_1998)
Enquêtes Elles permettent de mesurer les attitudes ou caractéristiques d'un groupe en utilisant un questionnaire structuré soumis à un échantillon représentatif de la population. Le questionnaire peut inclure des questions ouvertes permettant aux personnes interrogées d'exprimer leur propre opinion.	**Enquêtes sur la politique de la santé** En 1996, le Forum national de la santé a invité 500 personnes sélectionnées de façon aléatoire à participer à une enquête téléphonique. Les résultats ont montré que le document de fond avait bien su capter et répondre aux attentes, aux opinions et aux suggestions des Canadiens, qui furent recueillis lors des premiers tours de table (voir l'étude de cas, en partie II : « La politique de la santé au Canada ».
Périodes pour les « commentaires et notification » Des dates butoirs et une méthodologie sont fixées pour la soumission de commentaires sur des projets de documents (rapport concernant l'impact sur l'environnement, par exemple), les projets de documents relatifs aux politiques publiques (Livre blanc, par exemple), les projets de loi.	**Royaume-Uni : Livre blanc sur « l'excellence dans les écoles »** Pour recueillir les réactions d'un éventail de citoyens aussi large que possible sur le Livre blanc de 1997, une série d'instruments a été utilisée, notamment un service d'assistance téléphonique, une information gratuite diffusée par l'intermédiaire de supermarchés et un supplément détachable de 4 pages inséré dans un quotidien à grand tirage. Un nombre total de 10 000 réponses a été reçu dont 3 500 de parents isolés.

***Recueillir les réactions des citoyens concernant la réforme de l'administration en* Italie :** le ministère italien de l'administration publique a mis en place un observatoire chargé d'analyser les attitudes des citoyens envers les réformes de l'administration publique mises en œuvre depuis plusieurs années. L'observatoire couvrent quatre domaines différents : les relations en général entre les citoyens et les administrations ; la manière dont le public perçoit les changements au sein des administrations ; la connaissance et l'opinion des citoyens sur des points spécifiques de la réforme ; et leurs attentes pour l'évolution future de la dite réforme. L'observatoire a pour but de recueillir les réactions des citoyens, des leaders d'opinion, des entrepreneurs, des commerçants et des professionnels, agents et responsables de la fonction publique concernant les résultats concrets accomplis par les réformes et le degré de satisfaction obtenu par ces différents groupes. L'information obtenue est ensuite utilisée pour évaluer le programme de réformes en tant que tels.

***Organiser le débat public en* France :** en 1997, la France a créé une « Commission nationale du débat public » en vue d'organiser des discussions et des débats sur des problèmes d'environnement particuliers. La commission composée de 18 membres nommés par le Premier ministre mène le débat en organisant des réunions publiques, des tables rondes thématiques, et en ayant recours à des instruments tels que les cartes réponses, un site Internet et la lettre du débat qui fait le point sur le débat de manière régulière et publie des réactions. A titre d'exemple, la Commission a été chargée par le gouvernement de lancer un débat public sur la nature et le lieu d'implantation d'un nouvel aéroport international pour la période d'avril à octobre 2001. Le gouvernement envisage d'étendre son utilisation à d'autres domaines et prévoit l'organisation d'une vingtaine de débats par an.

***L'introduction d'un Code des bonnes pratiques pour la consultation écrite au* Royaume-Uni :** en novembre 2000, le gouvernement britannique a introduit un code des bonnes pratiques pour la consultation écrite qui est commun à tous les ministères. Il s'intéresse principalement à la politique écrite et aux propositions réglementaires, mais il fixe aussi un certain nombre de principes liés à la consultation.

© OCDE 2001

Tableau 8. **Instruments de consultation *ad hoc* du public dans la conception des politiques**

Instruments	Exemples
Audiences publiques Elles ont but de recueillir des informations et des réactions sur un sujet précis. Elles peuvent être : • Centrées sur des propositions politiques concrètes ou, par nature, exploratoires, • Destinées à des spécialistes ou un public plus large, • Un événement unique ou comprendre plusieurs rencontres, • Présidées par un panel nommé par l'administration ou une instance composée d'élus, ou nommé par les personnes concernées, • Basées sur les présentations des parties intéressées ou un débat animé par le panel.	**UE : Consultation sur les problèmes environnementaux du PVC** La Commission européenne a lancé une ample consultation publique sur le Livre vert concernant les problèmes environnementaux du PVC. Elle a organisé une audience publique le 23 octobre 2000 – ouverte par le Commissaire à l'environnement et le Commissaire aux entreprises – les associations d'industriels, les revendeurs et les ONG environnementales ont présenté leurs vues. Les procès-verbaux et les soumissions de propositions ont été publiées. (voir : *europa.eu.int/comm/environment/pvc/minutes.pdf*) **Nouvelle-Zélande : Auditions parlementaires** La plupart des consultations lors de l'élaboration des politiques est organisée suivant le processus du comité d'enquête parlementaire selon lequel la plupart des projets de loi est publiée dans les grands journaux et le public est invité à soumettre des propositions. Presque toutes les audiences du comité d'enquête sont ouvertes au public.
Groupes cibles Ils permettent de recueillir des commentaires et suggestions de représentants de certains groupes cibles ayant un intérêt particulier pour telle proposition ou telle décision.	**Royaume-Uni : Livre blanc sur la compétitivité** Quelque 200 chefs d'entreprises ont contribué à six ateliers sur la compétitivité et huit séminaires sur la productivité et quelques-unes de leurs recommandations ont été reprises dans le Livre blanc. (voir : *www.dti.gov.uk/consultations/*)
Ateliers et séminaires Ils fournissent une possibilité à l'administration de recueillir les réactions d'un éventail de groupes d'intérêt et de citoyens. Ils comprennent des présentations suivies d'un débat public. Ils peuvent constituer un cycle de plusieurs ateliers ou séminaires et se tenir dans des lieux différents.	**Irlande : Livre blanc sur le développement rural** Un Livre blanc a été préparé en 1999 en s'appuyant sur une vaste consultation réalisée auprès d'interlocuteurs sociaux, d'un large éventail de groupes d'intérêt et de la communauté rurale ; une série de séminaires régionaux a été organisée dans les différentes régions du pays. **Corée : Ateliers sur la réforme de l'administration** Les ateliers actuellement en cours qui encouragent une plus grande contribution du public aux réformes de l'administration ont été organisés par l'administration et les organisations de la société civile participent à leurs travaux. Les fonctionnaires participent également activement aux séminaires et ateliers organisés par les organisations de la société civile dans le but de mieux cerner les attentes des citoyens.

Il faut souligner en particulier que le code des bonnes pratiques :

- Souligne que la consultation devrait toujours être sérieuse : quand un résultat est inévitable, feindre la consultation ébranle la confiance du public.
- Préconise des consultations initiales sur un agenda aussi large que possible.
- Met l'accent sur la nécessité de prendre des mesures concrètes afin d'atteindre des groupes particulièrement concernés par les propositions même si c'est difficile.
- Exige une large utilisation des TIC dans les consultations (afin que, par exemple, tous les documents de consultation soient publiés sur Internet, avec la possibilité de réactions par e-mail) mais aussi que celles-ci soient intégrées à d'autres techniques afin de ne pas exclure les personnes sans accès électronique.
- Exige de disposer de suffisamment de temps pour recueillir les réactions aux consultations (le minimum de temps de réponse pour les documents de consultation est en général de 12 semaines).
- Exige de fournir un retour d'informations sur les consultations quand elles sont menées à courte intervalle avec une indication des raisons pour lesquelles une option a été choisie plutôt qu'une autre.
- Appelle à une évaluation des consultations.

© OCDE 2001

Tableau 9. **Instruments de consultation permanente dans la conception des politiques**

Instruments	Exemples
Horaires de visite Ils offrent, de manière régulière, la possibilité aux citoyens de rencontrer les décideurs à des heures fixes.	**Islande : Consultation hebdomadaire des ministres** Tous les ministres proposent une consultation hebdomadaire ouverte à tous et donnent ainsi la possibilité aux citoyens d'influer sur l'élaboration et l'application des politiques publiques.
Panels de citoyens Groupes permanents composés d'un échantillon représentatif du groupe cible (population du pays, jeunes, par exemple), consultés de manière régulière par le gouvernement sur différentes questions politiques.	**Royaume-Uni : le panel de citoyens** Il est composé de 5 000 personnes sélectionnées de manière aléatoire dans les différentes régions du Royaume-Uni et est représentatif de la population en termes d'âge, de sexe et au plan géographique. Les membres du panel sont consultés sur les services fournis et des questions intersectorielles par courrier, par des enquêtes téléphoniques et des entretiens. (voir : *www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/pphome.htm*)
Comités consultatifs Groupe d'élus représentant un éventail d'intérêts spécifiques, nommés par des instances administratives pour faire part de leurs réactions dans la préparation des politiques et des lois. Ses membres reflètent l'ensemble des intérêts en jeu face à un problème donné et leur mission est de garantir une interaction avec les circonscriptions qu'ils représentent.	**Danemark : Comités spécialisés dans le cadre de la conception des politiques de l'UE** Ils ont été créés pour permettre la participation des citoyens à la conception des politiques de l'UE (discussion de propositions de la Commission, par exemple). Il existe 31 comités spécialisés dans différents domaines politiques, ils sont présidés par le ministre concerné et des groupes d'intérêt peuvent y être associés ou certains de leurs membres permanents ou des comités (voir la partie II du rapport pour l'étude de cas : « Impliquer les citoyens dans le système de santé danois »).
	Pologne : Conseil national consultatif pour les handicapés Présidé par le ministre plénipotentiaire pour les handicapés, ses membres sont issus des administrations centrale et régionales, des organisations professionnelles et des organisations non gouvernementales.

Des coordinateurs de la consultation ont été nommés dans chaque ministère afin de s'assurer que le code est respecté et afin de faciliter l'échange des bonnes pratiques (ce pour quoi un site Internet a été créé : voir *www.consultation.gov.uk*). Le code annonce aussi l'établissement d'un registre sur Internet centralisant les liens à toutes les consultations écrites de l'administration britannique (voir : *www.ukonline.gov.uk/online/citizenspace/default.asp?url=consultation/consul t.asp*) dans le cadre de l'espace citoyen.

Impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques

Il est encore rare dans les pays Membres de l'OCDE que le principe du partenariat entre les administrations, les citoyens et les organisations de la société civile prévale dans l'élaboration des politiques et il constitue une sorte de « nouvelle frontière » en perspective tant pour l'administration que pour le citoyen. Les méthodes et les outils sur lesquels s'appuie ce partenariat sont élaborés et utilisés en général pour des décisions prises à l'échelon local et leur application dans le cadre de la conception des politiques à l'échelon national est limitée.

2.3. L'introduction des technologies de l'information et de la communication (TIC)

« Les agents de l'État de doivent pas seulement être formés aux TIC de façon efficace. Ils doivent l'être dans une culture qui respecte les droits des citoyens, dans un cadre de bonne gouvernance. » Communiqué du 3e forum mondial, 2001 : « Renforcer la démocratie et le développement grâce au gouvernement en ligne » Naples, 15-17 mars 2001 (*www.globalforum.it*).

Tous les pays Membres de l'OCDE considèrent les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)[6] comme un instrument prometteur dans l'optique d'un renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Bien que le degré d'utilisation soit très différent selon les pays (voir annexe, tableau 14) tous les gouvernements prennent des mesures pour introduire les TIC dans l'administration publique et promouvoir leur utilisation dans la société en général. Tous reconnaissent les possibilités qu'offrent les TIC d'améliorer les services des administrations publiques

© OCDE 2001

Encadré 23. **Nouvelle-Zélande : Consultation des Maoris sur la révision des Politiques et des Lois**

Le Tribunal Waitangi (dont la moitié des membres sont des Maoris et l'autre moitié des Pakehas) étudie les affaires de confiscation de terres, il se déplace dans tout le pays et tient des audiences. Les résolutions de confiscation de terres prises par le gouvernement dans le passé font l'objet de discussions dans les régions concernées où vivent les populations tribales, dans des lieux où les Maoris se réunissent traditionnellement. Cette approche permet à un grand nombre de personnes d'être entendues dans un cadre qui leur est familier, elle assure le respect des personnes qui sont les interlocuteurs de l'administration et réduit considérablement les ressources nécessaires à la participation des groupes maoris à ce processus. Elle permet aux agents de l'administration (ou membres du Tribunal) de comprendre le contexte de l'information qui leur est fournie et d'être plus réceptifs. (voir : *www.waitangi-tribunal.govt.nz/about/about.html*)

La Commission législative est un organe consultatif indépendant qui a été instauré pour mener un examen systématique de la législation en Nouvelle-Zélande. Ses études sont publiées sous la forme de rapports préliminaires et le public est invité à soumettre des propositions. Un comité maori facilite la consultation des Maoris pour assurer que leurs points de vue sont pris en compte dans tous les aspects des travaux de la Commission. (voir : *www.lawcom.govt.nz/*)

à faible coût, d'accroître la transparence et la responsabilisation des administrations et de promouvoir une plus grande participation des citoyens dans les processus démocratiques.

Parallèlement, les principaux objectifs stratégiques poursuivis sont aussi très différents selon les pays. Certaines administrations mettent fortement l'accent sur l'utilisation des TIC pour la mise en place de services en ligne (Australie, Irlande, Italie, France, Nouvelle-Zélande, Espagne). D'autres privilégient les possibilités d'application en vue de renforcer le débat et la participation du public dans la conception des politiques et, au bout du compte, les structures de la démocratie (Canada, Finlande, Islande, Pays-Bas). D'autres l'utilisent largement dans ces deux buts (Royaume-Uni).

La présente section est centrée sur l'utilisation des TIC comme instrument destiné à fournir de l'information, recueillir les réactions des citoyens et les faire participer à l'élaboration des politiques publiques. Elle ne traite pas de la fourniture de services en ligne – qui fait l'objet d'un autre rapport du PUMA[7] – ni des applications des TIC au scrutin électoral (vote électronique, par exemple) bien que certaines questions évoquées dans le présent rapport, comme la fourniture d'information en ligne, puissent être pertinentes pour ces autres applications.

La possibilité de renforcer les relations entre les administrations et les citoyens grâce aux TIC est tributaire, dans une large mesure, des niveaux respectifs d'accès à ces nouvelles technologies :

- *Administrations* : la majorité des pays Membres de l'OCDE a réalisé des investissements considérables dans l'équipement informatique de la fonction publique, plus de 50 % des postes de travail sont équipés d'un ordinateur individuel, voire 100 % dans certains pays (Australie, Canada, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Suisse). Toutefois, tous les agents de la fonction publique disposant d'un ordinateur individuel n'ont pas accès au courrier électronique ou Internet ce qui peut dépendre de leurs fonctions (élaboration des politiques ou tâches administratives, par exemple).
- *Citoyens* : le pourcentage de la population qui a accès à Internet varie considérablement selon les pays Membres de l'OCDE puisque le nombre d'abonnés à Internet peut représenter plus de 20 % de la population (Canada, Danemark, Corée et Suède) et moins de 2 % (République tchèque, Grèce, Hongrie et Mexique)[8]. Tous les gouvernements reconnaissent que la mise en place de mesures visant à combler le « fossé numérique »[9] qui s'est formé est une condition préalable à l'extension de l'utilisation des services fournis en ligne et de la participation du public.

© OCDE 2001

Tableau 9*bis* **Instruments de participation active à la conception des politiques**

Instruments	Exemples
Forums citoyens Ils offrent un moyen de soumettre directement aux décideurs des propositions élaborées par les citoyens ou leurs organisations représentatives concernant les politiques à mettre en œuvre.	**Norvège : Forum des jeunes pour la démocratie** Le Forum des jeunes pour la démocratie est composé de 16 membres âgés de 15 à 26 ans qui représentent un large éventail d'organisations de la jeunesse et des intérêts des jeunes dans tout le pays. Une de ses missions est de proposer des solutions pour encourager la participation des jeunes à la politique à l'échelon local et national ainsi que des nouvelles structures et terrains de rencontre pour aider les jeunes à influer sur l'évolution de la société. Le forum peut aussi attirer l'attention sur des obstacles qui empêchent la participation des jeunes et proposer des mesures visant à les supprimer. Les propositions sont soumises au ministre des enfants et de la famille. (voir : *odin.dep.no/bfd/engelsk/*)
Jurys de citoyens Ils permettent à un groupe de citoyens – sélectionnés pour représenter la population dans son ensemble – d'interroger des spécialistes, comme dans une audience au tribunal, et de soumettre des recommandations après délibération.	**France : États généraux de la santé** Le ministre de la Santé a lancé en 1998 la réalisation d'un vaste tour d'horizon en recourant à des jurys de citoyens composés de 10 à 15 personnes chargés d'examiner une série de thèmes volontairement vastes dans le domaine de la santé et de formuler des recommandations. Les candidats ont été recrutés par des appels par voie de presse, des sondages ou le bouche à oreille. Les personnes qui ont été sélectionnées pour participer à ces jurys n'étaient pas impliquées dans le système de santé. Lors de débats publics, les jurys de citoyens ont questionné des experts puis ils ont élaboré une synthèse et formulé des recommandations. (voir : *www.sante.gouv.fr/index.htm*)
Processus de dialogue Il permet aux administrations de faire participer directement un grand nombre de citoyens à l'identification des besoins et l'élaboration de solutions au plan des politiques. Il peut nécessiter le recours à une combinaison d'instruments.	**Canada : le dialogue rural** Conçu dans le cadre du Partenariat rural canadien, le processus de dialogue donne aux citoyens des communautés rurales ou isolées du Canada la possibilité de contribuer à l'élaboration des politiques fédérales concernant les besoins ruraux. Quelque 7 000 Canadiens des zones rurales ont participé, en 1998, au Dialogue rural : rencontres organisées au niveau local, discussions chez l'habitant, propositions individuelles, réalisation d'un ouvrage (invitant les citoyens à proposer des solutions) et plus de 30 ateliers officiels bénéficiant d'un appui, organisés sur l'ensemble du territoire avec des habitants des zones rurales, des groupes de personnes concernées et des spécialistes du développement de ces communautés. Ces actions ont abouti à la Conférence rurale nationale qui s'est tenue en 2000. Le Dialogue rural se poursuit dans le cadre du Programme de l'Exposition rurale, des activités de dialogue régional conduites par les Équipes rurales, de l'édition d'un bulletin trimestriel « Temps rural » et des groupes de discussion en direct du Dialogue rural (voir section 2.3 et *www.rural.gc.ca/dialogue_e.html*)
Conférences de consensus Permettre à un panel de profanes (non spécialistes), ayant la possibilité de demander un éclairage à des experts, de débattre d'un problème complexe sur plusieurs jours et de remettre une synthèse de ses conclusions.	**Danemark : Conseil danois des conférences consensus sur les technologies** Au milieu des années 80, le Conseil danois de la technologie a mis au point cette technique qui permet à des citoyens d'apporter une contribution avisée sur des thèmes techniques et complexes, il a organisé jusqu'ici 20 conférences de consensus au moins. Environ 16 profanes (non spécialistes) sélectionnés de manière aléatoire sont invités à se réunir pendant une période de quatre jours pour étudier un thème préalablement défini, ils écoutent tout d'abord les experts et les responsables de l'administration exposer leurs points de vue puis délibèrent entre eux. Le dernier jour de la conférence, ils présentent leurs vues concertées ou « consensus ». (voir : *www.tekno.dk/engelsk/methods/index.htm* et en partie II du rapport l'étude de cas « Les conférences de consensus sur les aliments génétiquement modifiés en Norvège »).

Alors que tous les pays Membres de l'OCDE déploient un effort important pour mettre « en ligne »[10] les administrations et les citoyens ils sont peu nombreux à anticiper le remplacement intégral des méthodes traditionnelles d'information, de consultation et de participation active du public par les NTIC dans un avenir prévisible. La plupart reconnaît la nécessité d'assurer que l'ensemble des citoyens continue d'avoir accès – en ligne ou non – à des services de qualité et jouisse d'une égalité de droits en matière de participation à la vie de la collectivité. La question importante des limites de l'utilisation

© OCDE 2001

des TIC dans le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens est traitée dans la section 2.2.4. A ce titre, **l'intégration** des nouveaux outils basés sur les TIC avec ceux qui existent déjà « hors-ligne » devient essentielle.

Le **cadre politique** national de l'introduction des NTIC, lorsqu'il a été déterminé, peut être la préparation de l'entrée dans la société de l'information (Danemark, Irlande, Suède, Suisse), la modernisation de la fonction publique (France par exemple) ou la mise en place d'une infrastructure de gouvernement électronique (Italie, Norvège, Corée par exemple).

Le **cadre législatif** qui réglemente les relations en ligne entre l'administration et le citoyen comprend des lois qui visent à promouvoir l'utilisation des TIC (la Loi coréenne sur la promotion des technologies de l'information de 1995, par exemple), garantir la protection de la vie privée et des données (la loi espagnole sur le traitement automatisé des données de 1992, par exemple) et permettre les opérations en ligne (Décret italien sur les signatures et les documents électroniques de 1997, par exemple) et mettre à jour l'accès existant aux lois sur l'information (loi américaine sur les données électroniques).

Enfin, le **cadre institutionnel** qui a pour fonction de surveiller l'application des politiques et lois en la matière dans le secteur public peut être centralisé ou décentralisé, cette mission peut être confiée à un service ministériel (Direction de la politique de l'information dans le secteur public au ministère de l'Intérieur et des relations avec la Royauté aux Pays-Bas, par exemple), un organisme (Autorité chargée des systèmes d'information dans l'administration publique – AIPA en Italie, par exemple) ou un responsable politique (ministre d'État pour l'administration en ligne au Royaume-Uni, par exemple).

Fourniture d'information en ligne

Les technologies de l'information et des communications (TIC) offrent de puissants outils de recherche, de sélection et d'intégration de volumes importants d'informations détenues par l'administration publique et permettent une présentation de résultats sous une forme exploitable par le citoyen. Il n'est pas surprenant ainsi que les pays Membres de l'OCDE aient principalement concentré leur effort jusqu'ici sur la fourniture d'information en ligne.

La présente section étudie les moyens et le contenu de la fourniture d'information en ligne par l'administration dans les pays Membres de l'OCDE, c'est-à-dire la manière de rendre l'information accessible en ligne et la nature des informations disponibles. Certaines administrations se sont fixé des objectifs précis dans le cadre de cette politique. Plusieurs pays se sont engagés de mettre en ligne toute l'information pertinente de l'administration pour une date déterminée (fin 2000, pour le Canada et Islande, par exemple). D'autres ont précisé quel type d'information serait d'abord disponible, comme les Pays-Bas qui donnent la priorité à une information de base sur l'État constitutionnel démocratique (législation, réglementations et information parlementaire, par exemple).

Comment les* TIC *sont-elles utilisées pour rendre l'information disponible ? Internet est l'instrument choisi par les pays Membres de l'OCDE pour fournir un accès à l'information administrative au citoyen en tout lieu et à toute heure. Actuellement, les possibilités d'accès les plus largement utilisées sont :

- L*es sites Web* : La proportion de services administratifs dotés d'un site Web est déjà élevée (80 % au moins) dans la majorité des pays qui ont participé à l'enquête du PUMA en 2000 – et a certainement augmenté depuis. En 2000 déjà, plusieurs pays ont indiqué que tous leurs services administratifs avaient leur propre site Web (Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Irlande, Japon, Corée, Pays-Bas, Royaume-Uni). Les sites de certaines administrations peuvent fournir une information « sur mesure » dont la présentation est adaptée au profil de l'utilisateur (possibilité de choix de formats conçus pour les « enseignants », « chefs d'établissement » et « tous utilisateurs » sur le site Web du ministère de l'Éducation de Nouvelle-Zélande, voir : *www.minedu.govt.nz/index.cfm*).
- L*es portails* : De nombreux pays Membres de l'OCDE ont mis en place des points d'entrée uniques pour faciliter l'accès du citoyen à toute l'information et aux services en ligne de l'administration

© OCDE 2001

(Belgique, France, Irlande, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande). Le site portail permet d'intégrer l'information émanant horizontalement de tous les ministères et services (au Portugal, portail Infocid *www.infocid.gov.pt/*) et verticalement de tous les niveaux d'administration (en Norvège, portail *www.norge.no/english/*). Différents pays ont mis en place, à titre expérimental, des sites portails qui permettent de prendre en compte les réactions des citoyens dans la phase d'élaboration des politiques (au Royaume-Uni, portail « Citizen Portal » *www.e-envoy.gov.uk/2000/portal/index.htm*). Pour un grand nombre d'organismes publics, l'intégration de guichets à partir d'un seul portail ne pose pas de grandes difficultés au plan technique ou organisationnel. Mais l'intégration complète des systèmes administratifs des organismes publics dans la perspective d'une uniformisation de la fourniture d'information et de services constitue un défi majeur pour tous les pays Membres de l'OCDE dans la mesure où elle touche des questions essentielles relatives aux structures, compétences et budgets des organismes (voir tableau 34 concernant les liens avec les sites portails d'administrations des pays Membres de l'OCDE).

- L*es moteurs de recherche* : De nombreux sites de l'administration offrent la possibilité au citoyen de localiser l'information au moyen de simples mots clé entrés dans de puissants moteurs de recherche (en Autriche le site HELP *www.help.gv.at/*). Les sites Web en Italie du gouvernement (*www.governo.it*) et de la chambre des députés (*www.camera.it*) offrent tous les deux des moteurs de recherche pour les autres branches de l'administration ainsi que pour la législation. Le site portail de l'administration au Canada offre plusieurs instruments dans les deux langues officielles incluant une série de questions souvent posées, un moteur de recherche central et des liens avec d'autres moteurs de recherche ministériels (voir : *search-recherche.gc.ca/cgi-bin/query?mss=canada/en/simple.html*).
- L*es événements clés de la vie* : Lors de la mise en ligne de l'information, certains pays Membres de l'OCDE (Danemark – voir encadré 24), ont le souci de rendre toutes les informations pertinentes accessibles au citoyen sans qu'il ait besoin de comprendre l'organisation de l'administration publique. En regroupant l'information autour d'événements clés (naissance, déménagement, etc.) l'administration est en mesure de fournir une interface conviviale au citoyen (voir Australie : *www.healthinsite.gov.au/T.cfm?title=Life %20Events %20- %20Overview*).
- L*es kiosques* : L'installation de kiosques dans des établissements publics (en Grèce, par exemple, Infokiosques installés dans les Préfectures et accessibles en dehors des heures d'ouverture) ou d'autres lieux publics (points d'accès informatique dans les aéroports au Mexique) permet à un grand nombre d'administrations d'offrir un accès à leurs services d'information. L'un des premiers pays de l'OCDE à faire un usage extensif des kiosques est le Portugal dont le système Infocid (système interdépartemental d'information auprès des citoyens) a été inauguré en 1993.
- L*es* CD-R*oms* : De nombreux pays Membres de l'OCDE diffusent de l'information sur CD-Roms (Norvège, Portugal, par exemple) ce qui permet une consultation des informations sans nécessiter de connexion.

Pourquoi mettre en ligne l'administration ? L'analyse des réponses de l'enquête montre que les administrations ont de multiples raisons de se mettre « en ligne » :

- Ê*tre présent* : assurer une visibilité est la première préoccupation comme le montre la plupart des réponses.
- M*ontrer l'exemple* : cette fonction a souvent été exprimée comme un objectif, en dépit du retard pris par la plupart des administrations par rapport à d'autres acteurs de l'économie en ligne.
- Délivrer des informations de manière plus efficace.
- F*ournir des services en ligne* : l'enquête révèle quelques projets pilotes importants et un certain degré de généralisation de la fourniture de services en ligne.
- C*ommercialiser l'information* : les administrations sont manifestement intéressées par la commercialisation de leurs ressources d'information auprès des citoyens et entreprises et de nombreuses administrations lancent des projets pilotes dans le but de produire de la valeur ajoutée et une information personnalisée.

© OCDE 2001

- *Permettre la consultation des citoyens* : quelques exemples de projets pilotes sont fournis par les pays où il existe des formes traditionnelles de consultation bien ancrées.
- *Faciliter la participation des citoyens* : fonction la moins développée peut-être, sauf dans les domaines où il existe de vives préoccupations parmi les citoyens (l'environnement, par exemple) ou lorsque qu'elle découle d'une longue utilisation d'Internet par le citoyen.

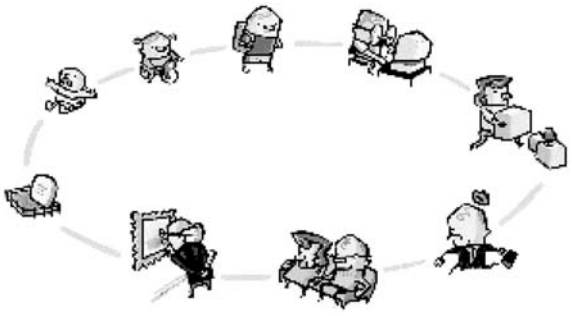
Une question intéressante ressort de ces résultats : dans quelle mesure la possibilité de se connecter pour le citoyen engendre-t-elle une exigence de qualité en matière d'information, de service, de consultation et de participation ?

Quel type d'information est disponible en ligne ? Les administrations sont des organisations foisonnantes d'information et les TIC offrent la possibilité de mettre dans le domaine public une quantité sans précédent d'informations qui va des statistiques nationales aux prévisions météorologiques. L'administration des pays Membres de l'OCDE rend aussi accessibles des informations sur les décisions et la conception des politiques qui intéressent directement le citoyen, à savoir :

- *Les structures administratives et la conception des politiques* : Les éléments essentiels d'information concernant les droits du citoyen, les structures de l'administration, l'élaboration des politiques et l'adoption des lois sont diffusés sur les sites Web des principaux organes de l'État (gouvernement, ministères, Parlement, médiateur) dans la plupart des pays Membres de l'OCDE. Le principal site Web de la Suisse sur la Confédération définit les droits politiques des citoyens et propose des

Encadré 24. **Danemark : Améliorer l'accès à l'information pour la vie de tous les jours**

Le site officiel du Danemark (*www.danmark.dk*) qui a été lancé en 1997 est géré par le Service danois de l'information officielle et accueille quelque 90 000 visiteurs par mois. Plus de 1 200 articles fournissent des informations utiles au citoyen qui peut être amené à se poser des questions telles que la procédure à suivre par un étudiant d'âge avancé pour faire une demande de bourse ou quels services informer en cas de changement d'adresse. Un annuaire des administrations locales et centrales et de nombreuses organisations privées fournit des renseignements utiles sur quelque 8 500 organisations et 45 000 personnes incluant adresses, numéros de téléphone, adresses électroniques et si possible les liens Internet des sites. *www.danmark.dk* fournit la liste des travaux en cours au Parlement danois en matière de législation, notamment une information mise à jour quotidiennement sur les projets de loi, les lois et décrets ministériels. Une liste détaillée des publications éditées par les organismes et comités ministériels telles que les livres blancs, rapports et études est communiquée ainsi que les renseignements pratiques pour passer commande. Un service de presse indique les initiatives parlementaires susceptibles d'intéresser les citoyens danois.



Le Cercle de vie illustre les diverses étapes du parcours que la plupart des individus sont susceptibles de connaître au cours de leur vie : scolarité, déménagement, mariage, naissance, retraite. Partant de ces situations du cercle de vie, les utilisateurs de *www.danmark.dk* peuvent par simple click accéder à plus de 1 200 articles contenant des informations utiles sur chacune de ces situations. Par le cercle de vie, l'utilisateur peut savoir à quel service il doit indiquer son changement d'adresse ou faire une demande d'aide financière, etc. Dans la plupart des cas, il existe aussi un lien Internet avec l'administration concernée de sorte que la personne qui consulte le site *www.danmark.dk* peut poursuivre sa recherche d'information ou simplement contacter le service par Internet.

© OCDE 2001

Encadré 25. **Portugal : Garantir un accès en ligne aux handicapés**

Une décision du Conseil des ministres du 29 juillet 1999 impose que les sites Internet des administrations publiques soient conçus de telle sorte qu'ils soient accessibles aux handicapés, leurs caractéristiques garantissant que :

- la lecture des informations peut être effectuée sans avoir recours à la vue ou exiger des mouvements de précision, des actions simultanées ou l'utilisation d'un pointeur (souris, par exemple) ;
- la recherche d'information peut être effectuée grâce à des interfaces auditoires, visuelles ou tactiles.

Les sites Web conformes à ces conditions d'accès doivent afficher un symbole facilement identifiable pour ce type d'utilisation (voir : *www.acessibilidade.net/petition/government_resolution.html*).

liens avec les principaux textes législatifs (voir : *www.admin.ch/ch/index.fr.html*), le Registre fédéral mexicain des procédures fournit une multitude d'informations sur les structures gouvernementales et administratives (voir : *www.rft.gob.mx* :8083/) alors que NZGO, le principal portail de la Nouvelle-Zélande indique les thèmes sur lesquels l'administration souhaite consulter les citoyens (voir : *www.govt.nz/*). Il est également possible de trouver des informations sur la conception des politiques au niveau international (les progrès de la République tchèque vers l'adhésion à l'UE, voir *www.euroskop.cz/euroskop/site/aj/index.html*).

- L*es mesures envisagées et les calendriers* : Tous les sites Web des administrations des pays Membres de l'OCDE ayant participé à l'enquête contiennent des communiqués de presse et, pour la plupart, des discours des membres du gouvernement. Un grand nombre d'entre eux communiquent la transcription en ligne des débats parlementaires. L'accès à l'information concernant les agendas et les programmes des discussions politiques à venir, des consultations et des audits publics sont également essentiels si les citoyens doivent contribuer à l'élaboration des politiques publiques.

- L*a législation en vigueur* : La majorité des pays Membres de l'OCDE fournit un accès direct et gratuit à l'ensemble de la législation en vigueur (en Autriche, par exemple, *www.ris.bka.gv.at/*) ou au Journal officiel (au Luxembourg, par exemple, *www.etat.lu/memorial/*), une mesure qui s'inscrit dans le cadre des droits et du devoir du citoyen d'être informé de ses obligations conformément à la loi. L'UE a également mis en place une base de données de la législation de la Communauté européenne en vigueur qui est disponible dans les 11 langues officielles de l'Union (voir : *europa.eu.int/eur-lex/en/lif/*).

- L*es projets de loi* : Plusieurs gouvernements des pays Membres de l'OCDE publient leurs projets de loi et de réglementation en ligne (Autriche, Danemark, France, par exemple). Dans d'autres pays, le site Web du Parlement est la principale source d'information sur les projets de loi (la Chambre des Députés de la Nouvelle-Zélande, par exemple, voir : *www.gp.co.nz/wooc/npaper/select-committee-bills.html*).

- L*e budget* : Le budget est un document de programmation essentiel qui matérialise les objectifs des politiques mises en œuvre et dont le contenu a une incidence pour tous les citoyens. En même temps, il s'agit de documents très techniques qui restent incompréhensibles pour la plupart des individus. De nombreux pays Membres de l'OCDE reconnaissent l'importance que revêt la diffusion de guides ou d'analyses sommaires des budgets nationaux (Guide du citoyen sur le budget fédéral, diffusé en ligne aux États-Unis, par exemple, voir : *www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/guide.html*).

© OCDE 2001

- L*es procédures administratives* : La transparence et la responsabilisation de l'administration peuvent être sensiblement améliorées en rendant directement accessible l'information sur les procédures administratives. Le Mexique fournit une information en ligne sur chaque étape des procédures d'adjudication de marchés publics lancées par l'ensemble des services de l'Administration fédérale (voir : *www.compranet.gob.mx*). Le système OPEN de la ville de Séoul fournit aux citoyens une information en ligne sur le traitement des demandes de licence et d'autorisation (voir *www.metro.seoul.kr/eng/smg/corruption/online.html* et la partie II de ce rapport pour l'étude cas complète : l'utilisation des TIC pour renforcer la transparence de l'administration et les relations avec les citoyens en Corée.).
- L*es données à caractère personnel* : Les administrations recueillent une quantité importante de données sur les citoyens qui, à leur tour, demandent une stricte application des dispositions en matière de protection et de sécurité des données et de protection de la vie privée. Les lois sur la protection des données ont été révisées et étendues aux enregistrements informatiques dans de nombreux pays Membres de l'OCDE et certains d'entre eux étudient actuellement la possibilité de fournir au citoyen des instruments en ligne permettant de contrôler directement l'utilisation faite par l'administration de données à caractère personnel le concernant (Pays-Bas, par exemple).

Encadré 26. **Autriche : Construire un portail pour aider les citoyens**

Le gouvernement fédéral autrichien a développé une plate-forme Internet pour assister les citoyens dans leurs relations avec les pouvoirs publics appelé « HELP ». Help relie un grand nombre d'autorités fédérales, provinciales et locales. Grâce à une approche uniforme orientée vers les solutions, le service apporte une aide pour une cinquantaine d'éléments différents de la vie. Toute information est vérifiée et approuvée par les organismes compétents avant d'être mise en ligne sur le portail. Help ne constitue pas une « super autorité ». Le service fonctionne plutôt comme un sas qui permet d'orienter les citoyens vers l'organisme compétent pour une situation donnée.

Les citoyens peuvent accéder au portail depuis un ordinateur personnel ou des kiosques installés dans les locaux des autorités publiques (c'est-à-dire des services municipaux). Une nouvelle initiative a été mise en place pour accroître la base d'accès des citoyens. Un accord a en effet été conclu avec des buralistes, qui vendent une grande variété de produits et sont très fréquentés, pour permettre aux citoyens de télécharger et d'imprimer les formulaires disponibles sur Help. Une contribution est à payer pour ce service (afin de rémunérer le service offert par les buralistes, non pour l'utilisation d'Help). La première phase du projet permet de couvrir 750 bureaux de tabac à travers le pays.

En phase avec les plans « Autriche en ligne », Help fournira un accès électronique pour les plus importantes transactions d'ici 2003. En 2005, les citoyens seront à même de régler leurs procédures administratives en une seule opération en ligne (*www.help.gv.at*).

Qualité de la diffusion d'information en ligne **:** La plupart des pays Membres de l'OCDE s'efforce d'harmoniser la présentation et la composition des pages Web des administrations alors que peu d'entre eux ont défini des critères et des normes concernant les caractéristiques techniques de leur interface informatique avec le citoyen. Le Royaume-Uni, par exemple, a publié des lignes directrices pour les sites Web des administrations (voir : Royaume-Uni *www.e-envoy.gov.uk/webguidelines/index.htm*) et le Danemark propose de mener des études régulières sur la qualité des sites Web de l'administration avec la publication des résultats sous la forme d'une « fiche synthétique » (*www.bedstpaanettet.dk*).

Qualité de l'information diffusée en ligne **:** Quelques pays Membres de l'OCDE ont également mis l'accent sur le contenu des informations sur les sites du secteur public. La Suisse, par exemple, a défini cinq critères de l'information en ligne diffusée par l'administration : fiable, utile, complète, objective et aisément accessible.

© OCDE 2001

Encadré 27. **Australie : Les obligations du service d'information en ligne**

Définies par le ministère des Finances et de l'Administration, les « obligations du service d'information en ligne » fixent des normes minimales applicables à tous les sites Web des ministères et organismes du Commonwealth. Ils doivent, par exemple, contenir des éléments essentiels d'information : personnes à contacter, organisation administrative, législation, communiqués de presse et discours (voir : *www.govonline.gov.au/projects/standards/oiso.htm*).

Encadré 28. **Pays-Bas : La remise du prix de la qualité et le contrôle des sites Internet publics**

En janvier, chaque année, le prix Webwijzer est remis au meilleur site Internet public. Cela a un effet considérable en termes d'exemple à suivre et d'approches à encourager. Toutefois, ce qui est plus important, c'est le contrôle Internet organisé tous les deux ans afin d'évaluer l'ensemble des sites Internet du secteur public. Cela prend en compte un éventail de critères détaillés, avec 25 questions sur la qualité du site Internet et 20 sur la qualité de son contenu, sur la base desquels les sites Internet sont classés.

Tendances **:** Tous les pays Membres de l'OCDE diffusent en ligne une quantité de plus en plus importante d'informations émanant de l'administration publique. Il existe entre les pays de grandes disparités quant à la quantité et la diversité d'information disponible et l'écart peut continuer à se creuser à un rythme soutenu. En revanche, un nombre très limité seulement de pays a entrepris un effort concerté d'évaluation de la qualité des sites Web ou de l'information dispensée.

Recueil de réactions et consultation des citoyens en ligne

Les technologies de l'information et des communications (TIC) offrent de nouvelles possibilités à l'administration pour recueillir les réactions des citoyens et les consulter directement lors de l'élaboration des politiques – sans passer par l'intermédiaire d'élus ou d'organisations de la société civile. Alors que de nombreux pays Membres de l'OCDE tentent de solliciter les réactions de citoyens et d'encourager la consultation en ligne du public ils ne sont que quelques-uns à avoir défini ces mesures comme un objectif explicite de leur politique d'entrée dans la société de l'information ou de mise en place de l'administration en ligne (Pays-Bas, Norvège, Suède, par exemple). Dans la plupart des cas, il n'existe pas de cadre politique homogène concernant le recueil de réactions et la consultation et les pratiques diffèrent considérablement entre les services de l'administration. Enfin, lorsque l'administration cherche à recueillir les réactions des citoyens, l'utilisation des TIC a une incidence nettement moins marquée que sur la diffusion d'information en ligne – et souvent cette utilisation n'a qu'une dimension expérimentale.

Le recours aux **TIC** ***pour recueillir les réactions du citoyen et le consulter*** **:** Les administrations disposent d'un certain nombre d'instruments pour recueillir l'opinion et les suggestions du citoyen sur des thèmes proposés pour une consultation en ligne, notamment :

- *Les sites Web et le courrier électronique* : La solution le plus fréquemment utilisée par les sites Web qui présentent des projets de loi ou des documents relatifs à des politiques mises en œuvre est d'indiquer des adresses de courrier électronique auxquelles les visiteurs du site peuvent envoyer leurs commentaires. Dans certains cas, il est possible de lire les commentaires formulés

© OCDE 2001

par d'autres personnes (consultation en ligne réalisée par le ministère de l'Éducation en Nouvelle-Zélande). Une autre possibilité est de diffuser des formulaires de réponse interactifs (proposé par le ministère de la Sécurité sociale au Royaume-Uni dans une consultation récente).

- *Portails* : certains gouvernements développent des « portails de consultation » pour permettre aux citoyens, à partir d'un même point d'accès, d'accéder à une information sur une vaste gamme de consultation (en ligne et hors ligne) en cours dans les administrations à n'importe quel moment (au Canada par exemple).
- *Les listes d'adresses de courrier électronique* : il est possible d'utiliser des systèmes de messagerie pour diffuser des projets de mesures parmi les parties intéressées et solliciter leurs commentaires (personnes qui s'inscrivent sur des sites Web des administrations en précisant leurs domaines d'intérêt). Le ministère islandais des Communications a adopté cette méthode pour établir des relations interactives avec le public (voir : *www.stjr.is/interpro/samgongur/samgongur.nsf/pages/informations.html*).
- *Débats en ligne et en direct* : Le ministre danois de l'Éducation participe une fois par semaine à un débat en direct sur Internet auquel 20 personnes environ peuvent participer en formulant des commentaires ou en posant des questions (voir : *www.uvm.dk*). Le ministre néerlandais chargé de la politique de la ville et de l'intégration des minorités propose également un débat mensuel en direct. L'UE offre aussi des possibilités de dialogue multilingue en direct avec des Commissaires européens (voir « Dialogues en direct sur Europa » à l'adresse *europa.eu.int/comm/chat/index_en.htm*).
- *Forums de discussion en ligne* : Lors de la mise en place du nouveau site portail de l'administration en 1999, la France a lancé un forum de discussion en ligne afin de recueillir des réactions et des suggestions sur des caractéristiques clés de la conception du site (voir : *www.internet.gouv.fr/francais/interactivite/portail.htm*). De la même manière, le ministère de l'Intérieur de la République tchèque propose un forum de discussion du programme de réforme de l'administration publique (voir : *www.mvcr.cz/reforma/index.html*). Le ministère allemand de l'Intérieur propose un forum de discussion en ligne pour les citoyens sur la modernisation de l'État (*www.staat-modern.de/forum/*). Le ministère de la Planification et du Budget en Corée recueille des idées et suggestions formulées par des citoyens grâce au système « échanges sur la gouvernance » mis en place sur le site Web du ministère et reçoit plus de 4 500 commentaires par an (voir : *www.mpb.go.kr/index_eng-html*).

Réactions et consultation en ligne sur quels sujets ? Dans les pays Membres de l'OCDE, des consultations électroniques à grande échelle sont souvent réalisées à l'occasion de l'élaboration de politiques nationales dans le domaine des technologies de l'information et des communications (Danemark et Norvège, par exemple), de projets de loi sur le commerce électronique (Irlande, Royaume-Uni) ou de sites portails de l'administration (France). Ces exemples indiquent peut-être que parmi les agents de la fonction publique chargés de mettre en œuvre les politiques en matière de technologies de l'information il existe une propension plus marquée à *entreprendre* des consultations électroniques – assortie au désir de *participer* à une consultation en ligne de citoyens internautes.

Consultation en ligne avec qui ? Il est possible que l'administration déploie des moyens considérables pour mettre en place un dispositif de recueil de réactions en ligne et de consultation alors qu'elle n'est guère assurée que les groupes cibles ont été sensibilisés ou sont connectés. Bien que d'une portée limitée actuellement, les TIC ouvrent de nouvelles possibilités à l'administration pour développer des relations interactives avec des groupes cibles bien définis sur des questions précises – à condition évidemment qu'ils soient connectés. Une solution pour susciter l'intérêt est d'impliquer les groupes cibles dans la phase de conception elle-même – comme a choisi de le faire le ministère canadien de la Citoyenneté et de l'Immigration lors de la mise en place d'un portail pour les jeunes (intitulé « *Youthfluence* ») sur l'éducation civique et la participation. Au préalable une consultation a été réalisée auprès de jeunes âgés de 16 à 30 ans sur l'ensemble du territoire et des organisations de jeunes ont participé à la mise en place, à la création du contenu et à la gouvernance du site Web (voir : *www.youthfluence.com/*).

Quelles règles pour l'information, le retour d'information et la consultation ? Les citoyens ont maintenant de plus grandes possibilités pour être en relation avec les agents de la fonction publique

© OCDE 2001

Encadré 29. Royaume-Uni : L'espace citoyen de l'administration

Lors de l'élaboration du nouveau portail administratif au Royaume-Uni, *ukonline.gov.uk*, il a été décidé, dès le départ, qu'un espace devrait être consacré aux interactions entre les citoyens et les administrations ainsi qu'aux interactions entre les citoyens eux-mêmes. Celui-ci fut appelé E*space citoyen*. Ses objectifs principaux sont de :

- Fournir un guichet unique pour les consultations de l'administration.
- Faciliter la discussion du public sur des questions de politiques publiques.
- Offrir des informations politiques et civiques utiles, susceptibles d'aider les citoyens à retrouver leur chemin dans les arcanes administratives.
- Créer un espace pour la démocratie en ligne.

L'espace citoyen est actuellement divisé en deux parties : la première fournit les informations publiques (connaître le fonctionnement) et l'autre est un guichet unique pour la consultation et la discussion (dire ainsi). La section *connaître le fonctionnement* est un moyen d'accéder à des informations en liaison avec la démocratie, comme par exemple le nom d'un parlementaire, la manière de porter plainte et des informations pour les électeurs. La section *dire ainsi* fournit un index de toutes les consultations des pouvoirs publics (liées au code des bonnes pratiques sur la consultation écrite, voir section 2.2.2) et un forum de discussion. Ce dernier est à l'heure actuelle la partie la plus utilisée de l'espace citoyen, avec plus de 2000 messages postés depuis son lancement.

L'espace citoyen est potentiellement une ressource clef pour l'interaction des citoyens avec l'administration ainsi que des citoyens entre eux. Une fois développé pleinement, celui-ci pourrait constituer une vitrine pour montrer la démocratie en ligne en action. L'espace citoyen est expérimental à l'heure actuelle et des leçons précieuses peuvent être tirées de son fonctionnement. Dans les mois à venir, le site devrait être radicalement modifié et ses fonctions élargies afin d'inclure notamment :

- La création de plus grandes opportunités pour les citoyens de prendre part aux consultations et aux discussions de politiques, avec potentiellement quatre niveaux de participation.
- Une expansion majeure de la section information afin d'inclure des ressources détaillées pour l'instruction civique des adultes.
- Des connections plus proches et meilleures avec tous les niveaux des institutions représentatives, y compris les autorités locales, les assemblées et Westminster ainsi que le Parlement européen.
- Des opportunités pour les citoyens de s'inscrire en ligne afin d'être tenus au courant des questions de politiques à venir, des débats et des événements.

de façon individualisée quand l'adresse électronique de ceux-ci est en ligne. La technologie ayant réduit les temps de transmission à une fraction de leur longueur d'antan (le courrier postal par exemple), les citoyens s'attendent à des délais de réponse rapides, ce qui remet en cause les capacités des administrations publiques (capacité organisationnelle et ressources humaines par exemple). Dès lors, comment le droit des citoyens d'accéder à l'information peut-il être assuré à l'âge électronique ? A quels égards la structure courante, l'organisation et les allocations de ressources doivent-elles changer pour répondre aux nouveaux standards des relations entre les citoyens et les administrations ? Un futur travail du PUMA sur l'administration en ligne (voir section IV) explorera, entre autres, ces questions.

Les agents de la fonction publique sont engagés de façon croissante dans des consultations et délibérations en ligne. Les anciens usages concernant la responsabilité de ces agents ne sont plus adaptés au rapide et fluctuant monde électronique, ce qui soulève plusieurs questions fondamentales : jusqu'où s'étend la responsabilité des agents de la fonction publique pour répondre en ligne aux citoyens ? Jusqu'où va leur responsabilité quand ils s'engagent dans un forum externe de discussion en ligne. Pour répondre à ces nouvelles questions, un code de conduite pour les agents de la fonction publique engagés dans des procédures de consultation en ligne est en cours d'élaboration aux Pays-Bas.

Tendances **:** L'utilisation des TIC dans les mécanismes de recueil de réactions et de consultation n'en est encore qu'à ses débuts dans tous les pays Membres de l'OCDE et son incidence sur la prise de

© OCDE 2001

Encadré 30. **France : Des lignes directrices pour répondre au courrier électronique**

Un des objectifs du Programme d'action français pour la société de l'information est d'assurer que tous les agents de la fonction publique équipés d'un ordinateur personnel ont accès à des services de courrier électronique et leur propre adresse de courrier électronique professionnel. En 1999, un guide destiné à la fonction publique a été édité concernant la réception et la réponse aux courriers électroniques des citoyens (voir : *www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossier s/guidecourrierelectronique2/dire/intro.htm*) et une formation a été dispensée dans tous les ministères pour assurer un niveau élevé de qualité et de réactivité étant donné que l'utilisation du courrier électronique est de plus en plus répandue.

décision est difficile à évaluer à ce stade. Alors que de nombreux pays considèrent manifestement qu'elle offre des possibilités prometteuses pour l'avenir elle reste aujourd'hui complémentaire des démarches plus traditionnelles.

Participation des citoyens en ligne

L'utilisation des TIC par l'administration en vue d'une participation active des citoyens à l'élaboration des politiques est extrêmement limitée dans l'ensemble des pays de l'OCDE au niveau national. Seul un nombre de pays très restreint a commencé à expérimenter l'utilisation d'instruments en ligne et de formats de discussion laissant une grande latitude au citoyen quant aux propositions d'occasions de participation, la définition d'un agenda, la soumission de leurs propres propositions et la présentation des résultats de l'exercice.

La plupart des formes novatrices de participation des citoyens à la prise de décision se rencontre à l'échelon local – reflétant ainsi la tendance des formes traditionnelles « off-line » de participation du public. Ce constat confirme l'idée selon laquelle les citoyens seraient plus enclins à consacrer plus de

Encadré 31. **Pays-Bas : Cadre administratif et manuel de la consultation électronique**

En 1998, le ministre de l'Intérieur et des Relations avec la Royauté a publié un manuel destiné aux organes administratifs qui présente diverses approches visant à encourager la consultation en ligne du public. Il a été complété récemment par l'édition d'un deuxième manuel qui présente dans les grandes lignes un éventail d'instruments de consultation, des études de cas et indique des adresses de fournisseurs.

En mai 2000, l'administration a publié un document intitulé « Contrat pour l'avenir – prévoir la relation électronique entre l'administration et le citoyen » qui passe en revue les défis à relever par l'administration en ligne en termes d'accessibilité, de choix, de protection de la vie privée et de participation. Pendant sa préparation, des sessions d'experts ont été organisés pour analyser les changements en cours qui résultent de la révolution de l'information.

Après la publication du « Contrat pour l'avenir », un débat électronique a été organisé pendant l'été 2000, auquel n'importe quelle personne intéressée pouvait participer. Il a eu lieu sur le site du ministre responsable de la politique de l'information du secteur public et animé par une personnalité extérieure et indépendante (voir *www.ministervanboxtel.nl*). Agents de la fonction publique et ministre ont contribué à la discussion, conclue par une rencontre de *vivo* entre le ministre, des participants au débat, des fonctionnaires, des citoyens et des organisations de la société civile. La rencontre a été retransmise sur Internet et n'importe qui pouvait réagir en ligne. Le rapport ainsi que le résumé de la discussion ont été envoyés au Parlement. Ainsi, les représentants politiques ont pu être sensibilisés aux réactions et aux opinions du public sur la question (voir : *www.minbzk.nl/international/*).

© OCDE 2001

Encadré 32. **Canada : Les attentes des citoyens en matière de participation en ligne**

Une étude récente sur l'utilisation des moyens de communication électroniques au Canada a montré que 57 % des personnes interrogées s'étaient connectés sur un site Web de l'administration, 19 % avaient envoyé un courrier électronique à un agent de fonction publique et 82 % escomptaient que leur utilisation d'Internet aurait une incidence importante ou modérée sur les décisions de l'administration. De récentes données indiquent que 55 % des citoyens canadiens pensent que Internet peut renforcer la démocratie (voir Ekos Research Associates (2000) *Rethinking Citizen Engagement* : *www.ekos.com/studies/citizen.asp*).

temps et d'énergie pour participer à l'élaboration des politiques si elle leur permettait d'influer sur des questions ayant une incidence directe sur leur vie. Les administrations à l'échelon national sont donc confrontées à un obstacle majeur lorsqu'elles tentent de faire participer les citoyens à des débats en ligne sur des questions politiques.

Par ailleurs, les citoyens utilisent de plus en plus Internet comme un outil de débat politique en direct et de mobilisation par l'intermédiaire d'un large éventail de sites Web indépendants, de forums de discussion et de listes d'adresses de courrier électronique. Tous ne sont pas expressément consacrés au débat politique et à la politique, ils peuvent être ciblés, en fait, pour des groupes d'âge ou d'intérêt particuliers (sites Web de musique) mais organiser des débats en ligne sur des décisions et politiques gouvernementales récentes. En dépit des barrières linguistiques, certains de ces débats peuvent véritablement se dérouler à une échelle mondiale avec la participation de citoyens de différents pays. Les forums de discussion en ligne révèlent la propension et la capacité croissante des citoyens à s'organiser, à débattre et à agir au sein d'un cyberspace public, sans avoir l'objectif de s'impliquer dans le domaine des pouvoirs publics. Ces forums en ligne peuvent constituer des sources d'information intéressantes pour les administrations du fait des préférences, propositions et opinions exprimées par les citoyens à propos des politiques envisagées et ils méritent une attention plus grande que celle que l'administration leur a consacrée jusqu'ici.

Dans ce contexte, il existe plusieurs solutions pour les administrations nationales qui souhaitent que des citoyens participent en ligne à l'élaboration des politiques. Elles peuvent choisir de « faire de la publicité » pour leurs propres sites de discussion en établissant des liens à partir d'autres sites Web (par exemple, ceux des administrations locales, ou de sites Web d'organisations non gouvernementales) ou participer à des débats en ligne qui se déroulent sur d'autres sites (par exemple, sur des sites Web pour les jeunes).

Quelques exemples concrets ont été donnés par des pays Membres de l'OCDE qui ont participé à l'enquête, notamment :

- A *l'initiative de l'administration* : la ville de Tampere en Finlande a mis en place un « jeu » interactif sur la planification urbaine sur Internet qui offre la possibilité aux participants de simuler différentes possibilités de croissance pour l'avenir et de faire part de leurs préférences. Ce modèle doit être appliqué à l'élaboration de la politique au niveau national (voir : *www.tampere.fi/tiedotus/viinikka/frames.htm*).
- A *l'initiative des citoyens* : en complément de ses propres sites Web, le gouvernement fédéral canadien collabore à des sites Web externes tels que « Policity » (*www.policity.com*) animé par un partenariat d'organisations publiques et privées qui soutient la participation active des citoyens à l'élaboration des politiques publiques. Le site Politicy fournit des espaces de travail virtuels privés et publics sur des projets de participation de citoyens.

Questions ouvertes quant aux relations en ligne entre les administrations et les citoyens : Même si l'expérience acquise à ce jour est limitée, plusieurs questions concernant la participation en ligne des

© OCDE 2001

Encadré 33. **Finlande : Faites-nous part de vos opinions !**

En février 2000, la direction de la gestion publique du ministère des Finances a lancé un forum de discussion en ligne ouvert à tous intitulé « Faites-nous part de vos opinions » en affichant une série de questions sur lesquelles les citoyens étaient invités à débattre ainsi que des éléments de référence et des liens (voir : *www.otakantaa.fi*). Aucune inscription n'est nécessaire pour participer au forum de discussion et les visiteurs peuvent choisir d'envoyer des commentaires anonymes. Au cours de la première année de l'activité, les animateurs n'ont dû éliminer qu'un nombre limité de commentaires inappropriés.

Pendant un mois à l'automne 2000, le forum de discussion a été animé par un forum de jeunes qui assiste le Comité pour l'avenir du Parlement finlandais. Pendant cette période, il a été chargé de formuler les questions affichées pour le forum et a été l'animateur du débat en direct. Ces débats ont constitué un nouvel exercice dans la conduite de débat en ligne en partenariat avec un organe non gouvernemental. En général, cependant, le forum est animé par l'administration, notamment pour assurer l'impartialité de la discussion et pour impliquer les agents de la fonction publique.

Conçu initialement comme un projet pilote d'un an qui a démarré début mars 2001, le forum de discussion a été étendu pour devenir une plate-forme commune à tous les ministères finlandais « à l'écoute du citoyen » et une rotation de l'administration du forum a été mise en place entre les ministères par période d'un mois. L'idée est que les questions qui sont débattues dans le forum devraient être celles posées dans les premières phases de préparation dans les ministères – ce qui fournit aux citoyens la possibilité de débattre de ces questions et de donner leur opinion au stade initial du cycle d'élaboration des politiques.

citoyens ont émergé et requièrent un examen minutieux si les possibilités qu'offrent les TIC en tant qu'instrument permettant de puiser dans une réserve d'idées politiques sont exploitées :

- Comment les propositions découlant de la participation en ligne du public seront-elles intégrées dans l'élaboration des politiques ? Comment les administrations géreront-elles les attentes des citoyens et établiront-elles des règles de « participation » claires ?
- Quel est la position officielle des fonctionnaires lorsqu'ils participent à des débats en ligne organisés par d'autres ? Comment les rôles traditionnels attachés à l'obligation de rendre compte du fonctionnaire envers les administrateurs politiques sont-ils maintenus ? Quelle est la valeur juridique des consultations en ligne ?
- Comment répondre aux légitimes préoccupations des citoyens concernant la protection de leur vie privée et la sauvegarde de données personnelles dans leurs relations avec l'administration ? Comment la sphère publique peut-elle être renforcée et protégée lors de débats en ligne ?

Limites des relations en ligne entre les administrations et les citoyens et solutions possibles

Limites **:** Comme il a été indiqué, les nouvelles TIC peuvent être de puissants instruments pour améliorer la qualité des politiques publiques, la compréhension des thèmes des politiques publiques et la participation du citoyen à l'élaboration des politiques. Mais ces nouveaux instruments soulèvent aussi la question de la protection de la vie privée et de la sécurité des données parmi les citoyens. Les pays Membres de l'OCDE commencent à aborder ces questions et définissent des critères concernant la publication d'informations susceptibles de contenir des données personnelles ou sensibles ainsi que des normes permettant d'identifier les utilisateurs et de garantir la validité des documents officiels. Les administrations devront se pencher sur ces questions si elles veulent encourager le citoyen à utiliser les nouveaux canaux de communication qu'offrent les TIC pour la fourniture de services en ligne et la participation du public.

Au fur et à mesure de leur développement, les TIC sont de plus en plus accessibles puisqu'il est possible de recevoir une information électronique sur des appareils aussi banals que le téléviseur ou

© OCDE 2001

le téléphone sans nécessiter de connaissance spécifique et à un coût de plus en plus réduit. Parallèlement, les administrations de tous les pays Membres de l'OCDE reconnaissent que des mesures spécifiques devront être adoptées pour encourager le développement de compétences dans le domaine des TIC notamment parmi les plus défavorisés pour combler le « fossé numérique » qui est en train de se creuser dans la société.

Solutions **:** De nombreuses administrations cherchent activement des solutions pour développer l'utilisation des TIC dans la diffusion d'information, les possibilités de consultation et de participation active des citoyens, notamment :

- ***Au plan technique*** **:** De nombreux pays Membres de l'OCDE se sont engagés dans la mise en place de systèmes offrant la sécurité nécessaire permettant de réaliser des opérations en ligne avec l'administration. Dans plusieurs pays (Canada, Japon, par exemple), l'effort est centré sur la création d'une infrastructure publique clé garantissant l'authentification, la confidentialité et la totalité des échanges de données. Des solutions de fonctionnement en réseau sont également mises en place pour assurer que tous les services de l'administration publique puissent communiquer de manière conviviale par exemple en utilisant les *Wide Area Networks* (WAN) et les *Local Area Networks* (LAN) (Japon, par exemple). Ces solutions sont également utilisées pour contrôler les niveaux d'accès dont dépendent les besoins et la sécurité des agents de la fonction publique.
- ***Au plan juridique*** : La protection des données à caractère personnel, l'authentification des utilisateurs en ligne des bases de données et des services de l'administration et la validité des signatures électroniques sont des questions soulevées par l'introduction des TIC dans les relations entre les administrations et les citoyens. La plupart des pays Membres de l'OCDE a adopté ou envisage d'adopter des modifications de la législation en vigueur (Lois sur la liberté de l'information, par exemple) pour tenir compte de l'utilisation accrue et des échanges de documents électroniques et établit des standards clairs pour la protection de la vie privée.
- ***Au plan budgétaire*** : Les administrations réalisent des investissements d'équipement importants dans leurs services et pour la société en général dans le domaine des technologies et systèmes nécessaires à l'instauration de l'administration en ligne. Des études récentes de l'OCDE portent à penser que la mise en œuvre de projets à grande échelle dans le domaine des TI comporte des risques d'échec importants qui doivent être identifiés à l'avance et parfaitement gérés (voir OCDE, 2000*c*). Les défis résident également dans le fait que les administrations doivent budgétiser leurs investissements en nouvelles technologies par département et sur plusieurs années.
- ***Au plan de l'organisation*** **:** Les principaux défis que l'administration doit relever pour informatiser à grande échelle ses relations avec les citoyens ne sont pas d'ordre technique mais organisationnel. La nécessité d'assurer une coordination entre les niveaux d'administration à l'intérieur des pays et entre les pays au niveau international (l'initiative de l'UE « e-Europe », par exemple, voir : *europa.eu.int/comm/information_society/eeurope*) ainsi que la flexibilité et la décentralisation qui en découlent sont des éléments déterminants de la réussite d'une stratégie d'administration en ligne. La Turquie a l'intention d'intégrer l'ensemble du service public à un réseau unique, chaque institution créant son propre site Web dans le cadre d'un projet Internet de l'administration publique ; la France a mis en place une coordination par l'intermédiaire d'un comité interministériel chargé de préparer l'entrée dans la société de l'information. Il y a un enjeu encore plus important au-delà de l'adaptation des structures organisationnelles, celui de réformer les cultures organisationnelles pour qu'elles aillent de pair avec les demandes et les attentes nouvelles suscitées par une administration en ligne de plus en plus transparentes.
- ***Au plan des compétences*** **:** Le secteur public est confronté à une forte concurrence dans le recrutement d'un nombre suffisant de techniciens qualifiés dans les TI et à un défi en ce qui concerne l'amélioration des compétences des personnels en poste. Il ne suffit pas que tous les agents de la fonction publique soient équipés du matériel et des logiciels nécessaires – les administrations doivent aussi fournir une formation et un appui technique pour l'utilisation d'Internet étant donné qu'il appartiendra à des compétences humaines d'assurer le fonctionnement et la maîtrise des systèmes dès qu'ils seront installés. Les administrations cherchent à développer des stratégies pour

© OCDE 2001

recruter et retenir les employés dotés de compétences jugées critiques, notamment pour gérer les relations avec les contractants extérieurs qui possèdent souvent un avantage d'information significatif sur le système qu'ils vendent et entretiennent au nom d'institutions publiques.

- ***Le fossé numérique*** **:** De nombreux pays Membres de l'OCDE prennent des mesures concrètes pour qu'un pourcentage plus élevé de la population ait accès à Internet et soit en mesure de l'utiliser, parmi celles-ci :
- ***Les points d'accès*** **:** Mettre à disposition des ordinateurs personnels et un accès Internet dans les bibliothèques publiques (Danemark, Irlande, Pays-Bas), les écoles publiques (Canada), les maisons de retraite (Finlande) et dans des lieux publics sélectionnés (Mexique).
- ***Accroître la sensibilisation*** **:** Encourager la familiarisation avec les NTIC et leur utilisation pour accéder à l'information dispensée par l'administration et à ses services en ligne (le « Cyberbus » quadrille le territoire des Pays-Bas, ligne téléphonique gratuite au Royaume-Uni pour permettre aux gens de trouver le centre UK *on line* le plus proche).
- ***Besoins particuliers*** **:** Investissement dans la mise au point de technologies de reconnaissance de la parole pour aider les malvoyants (Autriche, Danemark) ou fournir une aide adaptée aux personnes âgées (Norvège). L'Italie a adopté une directive sur les sites Web de l'administration qui vise à l'accessibilité universelle. La plupart des sites publics comme celui du Conseil des ministres, du ministère de la Fonction publique et de la chambre des députés ont déjà adopté le standard IAW (Initiative pour l'accessibilité du Web). Les Pays-Bas ont lancé un projet intitulé « *Remove the thresholds* » pour mettre de façon ferme sur l'agenda politique le thème de l'accessibilité des sites Web aux handicapés, pour encourager les fournisseurs d'Internet à prendre en compte les gens avec des besoins particuliers et pour informer les handicapés des utilisations potentielles d'Internet.

Politiques visant à combler le fossé numérique **:** plusieurs politiques définies par l'OCDE ont contribué à combler le fosé numérique (OCDE 2001, le Fossé numérique : la diffusion et l'utilisation des TIC, à paraître) :

- ***Infrastructures en réseau*** **:** initiatives réglementaires visant à accroître la concurrence ; développement des infrastructures de base ; développement des infrastructures à large bande.

Encadré 34. **Allemagne : Assurer un accès à Internet pour tous**

Dans un futur proche, la capacité à utiliser Internet va devenir aussi importante que le fait de lire ou écrire. Pour cette raison, le gouvernement fédéral en Allemagne cherche, en collaboration avec le milieu des affaires et les administrations des Länder (États), à s'assurer que les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) soient utilisées dans l'enseignement, la formation et le recyclage de programmes. Les priorités suivantes ont ainsi été identifiées :

- Toutes les écoles devraient être équipées d'ordinateurs individuels et d'un accès à Internet d'ici 2002.
- Une large promotion devrait être organisée afin de développer l'équipement informatique dans les écoles, les universités et l'enseignement professionnel.
- Les capacités de formation aux nouvelles technologies doivent être accrues et le nombre d'étudiants en informatique devrait doubler.
- En collaboration avec le milieu des affaires, des efforts importants seront déployés afin d'encourager la formation des femmes aux professions liées aux nouvelles technologies, dans la perspective de tripler le pourcentage des femmes employées dans ces professions d'ici l'année 2005 – soit 40 %.
- Les qualifications et les exigences en termes de formation aux nouvelles technologies seront plus fortement ancrés dans la pratique et seront standardisés.
- Toutes les bibliothèques publiques disposeront d'un accès à Internet ; en 2002, il existera une connexion gratuite à Internet disponible dans une bibliothèque publique sur deux.

© OCDE 2001

- ***Diffusion dans la population, parmi les ménages*** : accès dans les écoles ; accès dans les autres institutions publiques ; utilisation des TIC adaptée aux handicapés et personnes âgées ; accès dans les zones rurales et à faible revenu.
- ***Diffusion dans les entreprises*** : appui et formation dans les TIC dans les petites entreprises ; diffusion de l'information.
- ***Enseignement et formation*** : enseignement des TI et formation pratique dans les écoles ; enseignement professionnel ; formation des enseignants.
- ***Projets des administrations*** : eervices en ligne de l'administration ; l'administration en tant qu'utilisateur modèle des TIC.
- ***Coopération multilatérale.***

Défis pour l'intégration et l'application des outils

Une utilisation efficace de la vaste gamme d'outils disponibles en ligne et hors ligne pour l'information, la consultation et la participation exige une attention étroite à la nécessité de :

- **Intégrer les outils :** la forme et l'application des nouvelles TIC ne doivent pas négliger les principes et les leçons tirés des expériences accumulées pendant de nombreuses années lors de l'application des outils traditionnels pour l'information, la consultation et la participation. Une démarche basée sur l'utilisation de plusieurs canaux d'information est certainement plus encline au succès pour toucher et impliquer les citoyens que l'utilisation d'un seul média (utilisation de sites Internet, de manifestations et de centres d'appels pendant une campagne de sensibilisation ou combinaison de rencontres en direct et de forums de discussions en ligne par exemple). Le site Web « NHS Direct » du service national de la santé du Royaume-Uni offre une information en ligne sur une vaste gamme de questions de santé, de services et de propositions politiques, à la fois sur Internet et sur un service téléphonique 24 heures sur 24, dans le but d'atteindre tous les usagers potentiels (voir : *nhsdirect.nhs.uk/*). En Belgique (Flandres), Infoline fournit aux citoyens un guide complet dur l'administration flamande (information pour diriger, ordre de parution des publications gouvernementales, soutien dans les situations de crise) grâce à un service d'outils intégrés (téléphone, fax, lettres, courrier électronique et Internet).
- **Intégrer les résultats de la consultation à l'élaboration des politiques publiques :** les administrations doivent rendre des comptes pour l'utilisation qui est faite de l'information (propositions et idées) qu'elles ont reçue des citoyens lors de la consultation et de la participation et expliquer comment elle est incorporée au processus d'élaboration des politiques publiques.
- **Mettre en place la capacité :** une utilisation efficace des outils ne dépend pas uniquement de la disponibilité des ressources (financières, humaines, d'expertise) mais également de

Encadré 35. **Canada : Préparer le secteur de la santé à la participation des citoyens**

Le but de l'engagement de Santé Canada est que la participation du public fasse partie intégrante de la prise de décision. Ses efforts visent notamment à renforcer les possibilités qu'offre le ministère de garantir que la participation des citoyens contribue à l'élaboration des politiques et à la mise en place de programmes ; en 2000, elle a édité « Politiques et boîte à outils concernant la participation active du public à la prise de décision » (Santé Canada 2000).

Ce manuel présente la politique du ministère et définit cinq niveaux de participation du public dont l'objectif global peut être décrit de la manière suivante : informer ou éduquer, rassembler des informations, débattre, participer, devenir partenaire. A chaque niveau d'implication correspond un ensemble de techniques et une étude de cas pour illustrer leur utilisation dans la pratique. La description de chaque technique est composée de trois parties : application, coûts et limites.

© OCDE 2001

l'environnement, favorable ou non, dans lequel elles sont utilisées. Assurer que la structure organisationnelle et la culture des unités administratives sont adaptées à la conception de relations plus fortes avec les citoyens est essentiel à cet égard.

- **Assurer l'implication des responsables :** l'explication des forces et des limites des outils disponibles et le besoin de ligne directrice exige que les responsables des politiques montrent l'exemple (en participant à des tours de table ou aux débats en ligne par exemple).
- **Adapter les outils au changement :** les outils et les circonstances dans lesquelles ils sont utilisés sont sujets à des évolutions rapides et exigent par conséquent un examen et une mise à jour réguliers des « boîtes à outils »

© OCDE 2001

Section III

MISE AU POINT D'INSTRUMENTS D'ÉVALUATION

L'examen et l'évaluation en continu sont essentiels à la formation permanente de l'administration et l'amélioration de ses processus de consultation.

(réponse du Canada au questionnaire)

Tous les pays de l'OCDE reconnaissent la nécessité de développer des outils et d'améliorer leur capacité d'évaluation. Il existe un déséquilibre frappant entre le temps, l'argent et l'énergie que les pays Membres de l'OCDE investissent dans le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens et leur effort d'évaluation de l'efficacité des mesures prises et de leur impact sur l'élaboration des politiques. Aucun pays Membre de l'OCDE ne réalise actuellement d'évaluation systématique de l'effort qu'il déploie pour améliorer l'accès à l'information, le recueil des réactions de citoyens, la consultation et la participation active des citoyens – bien que tous les pays qui participent aux enquêtes se déclarent intéressés par une amélioration de leur capacité d'évaluation.

Pourquoi évaluer ? L'évaluation est nécessaire pour se rendre compte de l'incidence relative des succès et des échecs des initiatives prises en matière de gestion publique, pour dresser un tableau d'ensemble de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, pour déterminer les effets secondaires éventuels et les conséquences imprévues – et établir une base solide sur laquelle les choix futurs seront fondés[11]. L'élément qui est peut-être le plus important pour un domaine relativement nouveau tel que les relations entre les administrations et les citoyens est « l'effet d'apprentissage » des exercices d'évaluation. Entreprendre une évaluation est l'occasion pour un gouvernement de faire le point sur la réalisation des objectifs fixés en matière d'information, de consultation et de participation du public et de décider, à partir de ces résultats, des mesures à prendre pour améliorer la situation à l'avenir.

Bien qu'il n'existe pas de cadre d'évaluation établi pour les relations entre les administrations et les citoyens, les exemples concrets contenus dans les rapports de plusieurs pays Membres de l'OCDE donnent des indications sur les principes généraux et certains instruments d'évaluation. La présente section fournit un aperçu sommaire de l'expérience acquise aujourd'hui elle n'offre pas un cadre complet d'évaluation de l'effort déployé par les pouvoirs publics pour informer, consulter et faire participer les citoyens à l'élaboration des politiques, ce qui est un des objectifs des travaux futurs du PUMA dans ce domaine (voir section IV).

3.1. Évaluer l'information, la consultation et la participation du public

Plusieurs pays Membres de l'OCDE fournissent des exemples des efforts déployés par les pouvoirs publics pour réaliser une évaluation dans des cas spécifiques ou mettre au point des instruments de portée générale pour évaluer l'information, la consultation et la participation du public. La plupart de ces travaux en sont à leur phase initiale et les résultats préliminaires fournis ici ne sont à considérer que comme une indication des orientations explorées actuellement et non comme des résultats définitifs. Certains pays soulignent l'importance de l'évaluation et des appréciations formulées par d'*autres* organes que l'administration (commissions parlementaires au Royaume-Uni, associations d'usagers en Italie par exemple). Bien sûr, l'évaluation en dernier ressort du succès de l'administration en matière d'information dispensée, de possibilités de consultation et de participation active reste l'affaire des citoyens eux-mêmes.

© OCDE 2001

3.2. Évaluation au plan pratique

L'évaluation est tributaire essentiellement de la disponibilité de données fiables et comparables émanant de ministères ou d'organes gouvernementaux sur des activités entreprises dans le domaine de la fourniture d'information, de la consultation et de la participation active du public – tout en restant par ailleurs une mesure du degré de satisfaction des citoyens quant aux possibilités offertes. Collecter de telles données constitue une première étape importante pour établir de manière efficace des mécanismes d'évaluation.

Accès à l'information **:** De nombreux gouvernements prennent des mesures relatives à la collecte des données pour répondre à des demandes d'information, mesurer l'incidence de leurs campagnes d'information et s'assurer du respect de la législation en vigueur. Quelques exemples concrets sont cités ici :

- *Collecte de données relatives à des demandes d'accès à l'information* : Le Service central d'information norvégien reçoit des statistiques mensuelles sur les documents enregistrés, les demandes d'accès à des documents, les refus opposés à de telles demandes et leur motivation, le délai de traitement des demandes d'accès qui lui sont transmises par tous les ministères et le Cabinet du Premier ministre. Ces statistiques sont publiées dans le cadre des rapports annuels sur la mise en œuvre de la Loi sur la liberté de l'information. Le but de ces études est d'accroître la sensibilisation de l'administration centrale aux exigences de publicité imposées à l'administration publique par la Loi sur le liberté de l'information et la politique de l'information de l'administration centrale. Dans le cas de l'UE, aucune évaluation systématique n'a été mise en place mais des statistiques sont recueillies sur les demandes d'accès à des documents de la Commission européenne émanant de citoyens.
- *Les obligations juridiques d'examen périodique* : Aux Pays-Bas, la Loi de 1978 sur l'information dans l'administration et la Loi générale de 1992 sur les procédures administratives comportent des dispositions prescrivant une évaluation de leurs résultats cinq ans après leur promulgation. Ces évaluations sont réalisées conjointement par la fonction publique et des observateurs indépendants. Les évaluations menées dans le cadre de la Loi sur l'information dans l'administration jusqu'ici révèlent une augmentation et une amélioration de la publicité d'informations détenues par les pouvoirs publics. Des enquêtes récentes menées par le Parlement et les médias ont montré toutefois que certaines informations pertinentes pour le citoyen n'ont pas toujours été publiées en temps opportun.
- *Utilisation des enquêtes d'opinion* : En Suisse après chaque référendum ou élection, une enquête standard est réalisée auprès d'un échantillon représentatif de l'électorat afin de déterminer, entre autres, de quelle manière les électeurs ont obtenu des informations avant les élections. Les résultats fournissent une évaluation indirecte sur la manière dont la campagne fédérale d'information a été perçue et montrent que les brochures d'information à destination du public éditées par le Conseil fédéral sont en général bien reçues. En Italie, l'efficacité des campagnes d'information menées par le ministère de l'Administration publique (sur les réformes récentes ayant un impact direct sur les citoyens et les entreprises, par exemple) est évaluée par le biais des enquête périodiques réalisées auprès d'un panel de 4 000 citoyens sélectionnés représentatifs de la population dans son ensemble.

Réactions recueillies et consultation **:** Les évaluations portant sur la manière dont l'administration traite les commentaires et suggestions spontanés des citoyens ainsi que l'effort qu'elle déploie elle-même pour recueillir leurs réactions et procéder à des consultations sont moins courantes. Quelques exemples peuvent être cités :

- *Rapports annuels* : En Espagne, conformément à la procédure du livre des doléances et des suggestions, tous les ministères et organes publics sont tenus de présenter un rapport annuel sur les questions soulevées par les citoyens (réclamations, propositions, par exemple) au ministère de l'Administration publique.

© OCDE 2001

Encadré 36. **Norvège : Évaluation de l'accès à l'information**

La Loi de 1971 sur la liberté de l'information est considérée comme une des lois les plus importantes garantissant l'information du public en tant que condition préalable à la participation active des citoyens à l'élaboration des politiques et des services de l'administration. Le gouvernement a présenté un rapport au Parlement (*Storting*) au printemps 1998 sur le principe de l'accès du public aux documents du secteur public qui constituait une évaluation de la Loi sur la liberté d'information et de son application dans la pratique. Le rapport a fait l'objet d'un débat au *Storting* à l'automne 1998. Le médiateur parlementaire a examiné également la manière dont la Loi est appliquée dans quelques ministères alors que le Service de presse du gouvernement effectue de manière régulière des vérifications par sondage des demandes de documents. Les journalistes rendent également compte, de diverses manières, des expériences qu'ils sont amenés à faire. Ces contrôles montrent que les organes gouvernementaux ne respectent pas toujours entièrement les principes ancrés dans la loi.

Certaines mesures ont été prises récemment en vue d'améliorer l'application de la Loi sur la liberté de l'information. Quelques ministères ont adopté des mesures de type organisationnel prescrivant, par exemple, que le refus opposé à une demande d'accès à l'information relève d'une décision prise à un échelon supérieur que celui habilité à traiter ce type de demandes. Par ailleurs, certains ministères ont nommé des coordinateurs chargés en particulier de veiller au respect de la Loi sur la liberté de l'information et mis en place des formations spécifiques destinées aux fonctionnaires.

- *Examen de la législation* : Aux Pays-Bas, une évaluation de la Loi générale sur les procédures administratives a montré que la prise de décision par les autorités est souvent soumise à des délais liés aux processus de consultation ainsi qu'aux procédures d'opposition et d'appel – même dans les cas où il était nécessaire de prendre des mesures rapidement. Un rapport soumis par des agents de la fonction publique à l'échelon infranational a confirmé ces conclusions.

- *Examen des processus de consultation dans la pratique* : En 1999, le Royaume-Uni a entrepris une évaluation sur l'utilisation dans les ministères du guide édité en 1998 « Comment mener des consultations écrites – une introduction à l'usage de l'administration centrale ». Une des conclusions a été que « la qualité des documents de consultation était différente selon les ministères ce qui portait à penser qu'il n'existait pas de normes communes. A une ou deux exceptions près, la plupart des ministères n'assure pas de surveillance centralisée de la qualité des consultations ni de contrôle de leur orientation en fonction de pratiques préconisantes… Une analyse des réclamations formulées dans le cadre de consultations révèle que les principaux problèmes sont l'inadéquation des temps de réponse, l'absence d'information contextuelle et de questions directrices, et l'absence de retour d'information » (voir : *www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/evaluate.htm*).

- Au Canada, en 1999, la consultation à l'échelon fédéral a été évoquée pour la première fois dans le rapport annuel du Commissaire de l'environnement et du développement durable, associée avec les stratégies de développement durable au niveau départemental. De nombreuses initiatives nouvelles pour la politique, le développement opérationnel et des compétences ont été le résultat des recommandations qui avaient été faites par les commissaires, renforçant ainsi la culture consultative du service public canadien.

Participation active **:** S'agissant d'un domaine nouveau dans les relations entre les administrations et les citoyens, il existe peu d'exemples de participation active et un nombre plus restreint encore d'approches d'évaluation :

- *Examen indépendant* : Un comité national d'experts a été chargé d'effectuer une évaluation de l'examen global du secteur de la santé réalisé en France en 1998 (voir tableau 9). Il a formulé les recommandations suivantes concernant le recours à des jurys de citoyens dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques à l'avenir : définition plus claire des objectifs de la

© OCDE 2001

Encadré 37. **Union européenne : Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques**

Le cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) a été développé afin d'aider les administrations des États de l'Union européenne à comprendre et à utiliser les techniques de gestion de la qualité. L'objectif principal du CAF est de fournir un cadre simple et facile à utiliser qui convienne pour une auto-évaluation des institutions du secteur public en Europe (voir : *www.eipa.nl*/CAF/*Introduction.htm* pour en savoir plus sur le CAF).

Parmi les neuf critères du CAF, le plus pertinent est : *Critère 5c : la gestion du consommateur/l'orientation et l'implication des citoyens dans le processus politique*, qui comprend trois questions principales à examiner :

- Améliorer la transparence et la compréhension.
- Améliorer l'accès du public aux services.
- Les mesures prises afin de donner une plus grande marge de manœuvre aux consommateurs/citoyens.

consultation du public réalisée avec des jurys, mise en place d'une méthodologie adaptée aux besoins, meilleure représentativité des jurys et investissement dans leur formation.

3.3. Évaluer l'utilisation des TIC

Dans tous les pays Membres de l'OCDE, les attentes relatives à l'utilisation des TIC en vue de renforcer les relations entre les administrations et les citoyens sont considérables et, comme il a été précisé plus haut, l'utilisation de ces nouveaux instruments pour la fourniture d'information diffusée par Internet est très étendue dans de nombreux pays et certains commencent à explorer les possibilités d'application en ligne dans le domaine de la consultation et de la participation active. Plusieurs pays, faisant référence à des éléments d'information incomplets et souvent anecdotiques, ont indiqué que la mise en place des TIC avait déjà un impact tangible sur les relations entre les administrations et les citoyens à différents niveaux :

- L*a quantité* : plusieurs pays font état d'une augmentation importante du volume des réactions de citoyens recueillies depuis la mise en place d'adresses de courrier électronique sur des sites Web (Japon, Espagne, UE, par exemple).
- L*a qualité* : d'autres ont indiqué que les échanges entre les citoyens et les administrations par courrier électronique étaient plus rapides et plus informels (Norvège, Suisse, par exemple).
- L*es coûts* : certains pays (Danemark, Norvège, par exemple) ont mentionné que l'économie de coûts réalisée au niveau de la production et de la diffusion d'information au public par Internet, du traitement des demandes d'information et des interactions pouvait servir à : *a*) renforcer l'exigence de qualité, mettre à jour les informations du côté du citoyen ; *b*) exercer une pression plus forte pour fournir des réponses rapides ; *c*) recruter de nouveaux spécialistes (webmasters, par exemple).

Il convient toutefois de mentionner qu'il est rare que les observations de ce type soient fondées sur une évaluation exhaustive de l'impact de l'utilisation de ces nouveaux outils sur l'administration et le citoyen et de l'efficacité des TIC dans la perspective du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens.

Dans tous les pays Membres de l'OCDE, il existe une inadéquation sensible entre l'effort de l'administration pour mettre en place des activités en ligne et son investissement dans l'évaluation de ses performances une fois ces activités en place. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- I*l est encore trop tôt* : la mise en place des solutions s'appuyant sur les TIC est trop récente et l'expérience acquise concernant leur utilisation encore insuffisante pour entreprendre une évaluation systématique.

© OCDE 2001

- L'*évolution est trop rapide* : l'évolution dans le secteur des TIC est si rapide que la mise au point de cadres d'évaluation de l'utilisation des TIC par l'administration présente peu d'intérêt dans la mesure où ils seraient rapidement obsolètes.
- *Absence de modèles, d'outils et de données* : l'efficacité de l'évaluation dépend de la solidité du cadre analytique déterminant les principaux facteurs de succès de l'utilisation des TIC et une série d'indicateurs utiles nécessitant la collecte de certaines données. Il est possible de d'affirmer qu'actuellement cet aspect constitue le principal obstacle à l'évaluation des performances de l'administration relatives à l'utilisation des TIC dans le but de renforcer les relations avec les citoyens.

Quelques pays Membres de l'OCDE ont déjà pris certaines mesures en vue d'évaluer l'utilisation des TIC dans les relations entre les administrations et les citoyens ; elles sont centrées sur :

- *la collecte de données relatives aux demandes en ligne* : le Registre fédéral mexicain des procédures en ligne comporte un identificateur d'accès intégré qui indique quelles parties du site Web sont le plus fréquemment consultées par les citoyens. Les questions adressées par courrier électronique par les citoyens au Registre fédéral sont également analysées.
- *Examen des sites Web de l'administration publique* : En France, les sites Web du secteur public font l'objet d'une évaluation annuelle réalisée par un organisme indépendant qui utilise une grille d'évaluation comportant 120 critères et indicateurs de qualité. Le premier passage en revue a été réalisé sur un échantillon de 142 sites Web de l'administration publique et le rapport publié au printemps 2000 atteste de la richesse de l'information dispensée en ligne mais note qu'il existe encore trop de sites « vitrines » et insuffisamment de services en ligne. Les recommandations du rapport soulignent la nécessité d'accorder une plus grande attention aux besoins de l'usager lors de la conception des sites Web, de mobiliser les responsables de l'administration, de favoriser le travail en réseau et la mise en commun de compétences. Le deuxième tour d'horizon annuel des sites Web sera réalisé de mars à juin 2001 (voir *www.fonction-publique.gouv.fr/ntic/evaluation.htm*).

Les enseignements à tirer en matière d'évaluation **:** Comme il a été indiqué plus haut, l'évaluation peut être prescrite par la loi ou réalisée à l'initiative de services particuliers de l'administration, elle peut être centrée sur l'efficacité d'instruments spécifiques ou apprécier l'impact global de l'information, de la consultation et de la participation active des citoyens sur la conception des politiques. Pour obtenir des résultats utiles, il convient d'intégrer d'emblée le projet d'évaluation. Il doit préciser, par exemple, le type et la quantité de données à recueillir sur les performances (délais de réponse, par exemple) qui constituent une fonction de la finalité de l'évaluation (l'efficience, par exemple), ainsi que les modalités de la collecte, du traitement et de l'analyse des données. Il doit également prévoir l'affectation de ressources humaines et financières et attribuer la responsabilité institutionnelle de la conduite de l'évaluation (service de l'administration centrale, évaluateur indépendant, par exemple).

Encadré 38. **France : Guide d'auto-évaluation destiné aux webmasters du secteur public**

Un guide d'auto-évaluation sommaire composé de 20 questions a été édité en ligne (voir : *www.fonction-publique.gouv.fr/ntic/rtf/QuestAuto-eval.rtf*) pour aider l'administration publique en française à concevoir des sites Web conviviaux . Les six questions clé sont les suivantes :

- A qui s'adresse le site ?
- Comment le site est-il conçu ?
- L'usager dispose-t-il des outils essentiels ?
- Quel contenu ?
- Avec quels points d'appui externes ?
- Quels services propose-t-il ?

© OCDE 2001

Tous les pays Membres de l'OCDE reconnaissent le besoin d'analyser les coûts et les bénéfices des initiatives d'information, de consultation et de participation ainsi que leur impact et leur efficacité. Construire un cadre approprié pour l'évaluation dans ce domaine exige les efforts combinés d'équipes multidisciplinaires d'experts pour la consultation et l'évaluation. L'absence de cadres d'évaluation bien développés s'explique notamment par l'absence de buts clairs de la part des unités administratives quand elles entreprennent une action d'information, de consultation et de participation active. Une première étape dans cette direction est proposée dans la dernière section de ce rapport, où une gamme de principes directeurs pour aider à mesurer les réussites dans la pratique sont suggérés (voir graphique 4, section IV).

© OCDE 2001

Section IV

ENSEIGNEMENTS, DÉFIS ET POSSIBILITÉS POUR L'AVENIR

Le fait que la consultation a été réalisée comme une fin en soi au lieu de façonner véritablement les politiques fait partie des raisons le plus souvent invoquées pour expliquer l'échec de procédures de consultation. Une autre explication est que la consultation a lieu trop tard pour influer réellement sur les décisions prises par les pouvoirs publics. Certaines initiatives en matière de consultation ont obtenu de bons résultats dans une première phase et ont finalement échoué en raison d'une annulation, d'une réduction voire d'une insuffisance initiale de ressources pour les mener à bien.

(réponse au questionnaire de la Nouvelle-Zélande)

Il est de plus en plus fréquent que les administrations dans les pays Membres de l'OCDE considèrent les mesures visant à accroître la quantité et la qualité de l'information dispensée au citoyen ainsi que les occasions de recueil d'information, de consultation et de participation active du public comme un élément nécessaire à l'élaboration de politiques efficaces. Ces mesures aident à renforcer la démocratie représentative et sont complémentaires de systèmes en place de représentation des intérêts du public dans la conception des politiques, notamment l'élection de représentants aux législatures nationales. La portée, la diversité et la priorité donnée à de telles initiatives peuvent être très différentes, de même que les cadres juridiques, politiques et institutionnels dans lesquels elles s'inscrivent, le choix des instruments utilisés et le recours aux NTIC. Toutefois, l'absence d'évaluation systématique par les administrations de l'effort déployé pour informer, consulter et faire participer les citoyens semble être quasi-générale.

La présente section définit, à partir des résultats d'analyses empiriques, un ensemble de facteurs clé qui influent sur les relations entre les administrations et les citoyens lors de l'élaboration des politiques et présente une liste des éléments à prendre en considération en matière d'information, de consultation et de participation active des citoyens. Elle examine également un certain nombre de questions émergentes qui devraient avoir une incidence sur les relations entre les administrations et les citoyens à l'avenir et décrit dans leurs grandes lignes certaines orientations des travaux futurs que réalisera l'OCDE dans ce domaine.

4.1. Premiers enseignements dans la perspective du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens

Phase d'exploration **:** Les résultats de cette phase initiale d'élaboration du projet révèlent que les pouvoirs publics explorent de nouvelles possibilités d'interaction avec les citoyens dans l'élaboration des politiques. En aucun cas, les gouvernements élus démocratiquement ne renoncent à leur pouvoir (et leur obligation) de décision sur les politiques à mettre en œuvre. Parallèlement, les citoyens mettent au point de nouvelles formes d'action collective et explorent de nouvelles possibilités d'exercer une influence sur les décisions des pouvoirs publics d'une autre manière que par leur bulletin de vote. En même temps, les citoyens attendent des gouvernements qu'ils continuent de remplir les fonctions qui leur ont été confiées, notamment de décider en leur nom des mesures à appliquer.

Nouvelles pressions **:** Dans ce contexte, les gouvernements démocratiques sont contraints d'adopter une nouvelle approche de la gestion publique qui met davantage l'accent sur l'implication des citoyens en amont et en aval de la prise de décision. Elle oblige les gouvernements à offrir de plus amples possibilités d'information, de consultation et de participation des citoyens dans la phase de conception

© OCDE 2001

des politiques qui précède la prise de décision et à expliquer les raisons des choix politiques opérés une fois que les décisions ont été prises. Il est plus contraignant pour l'administration de s'assurer que ces conditions ont été remplies que d'appliquer simplement des normes minimales prévues par la loi – cette démarche implique une approche dynamique de l'action publique qui nécessite des ressources et un engagement dans la durée.

Identifier les attentes **:** L'élément le plus important est l'obligation pour l'administration de mieux connaître les attentes et les préférences de différentes catégories de citoyens (les jeunes, par exemple) avant de mettre en place de nouvelles possibilités de les informer, de les consulter de les faire participer à l'élaboration des politiques. L'importance accordée aux organisations de la société civile (OSC) qui représentent les intérêts des citoyens et leur participation directe à l'élaboration des politiques est une autre question qui requiert une attention particulière de la part de l'administration dans son effort d'information, de consultation et de participation « du public ».

Si l'ouverture, la transparence et l'obligation de rendre des comptes au sein des processus d'élaboration des politiques sont essentiels, les limites à l'utilisation de la consultation doivent être reconnues. Une élaboration efficace et complète des politiques basée sur l'information, la consultation et la participation active des citoyens exige la recherche d'un équilibre entre la nécessité d'ouvrir les questions au débat public tout en assurant une certaine confidentialité des informations. Une définition claire de ces limites avant l'exercice de la consultation est une condition essentielle pour répondre aux attentes des partenaires-clés (fonctionnaires et citoyens) et assurer la réussite.

Quelques facteurs déterminants du succès de l'information, de la consultation et de la participation active du public sont indiqués dans le tableau ci-dessous (voir tableau 10).

Des relations en pleine mutation **:** L'élément le plus évident qui se dégage de ce rapport est le dynamisme des relations entre les administrations et les citoyens qui sont en pleine mutation. Il est possible que dans ce contexte, les administrations s'aperçoivent rapidement que pour tirer parti de nouvelles opportunités telles que celles qu'offrent les NTIC, par exemple, il manque à leur démarche un fondement juridique, un cadre politique, des moyens institutionnels ou des instruments appropriés. L'adaptation à ces évolutions nécessitera que l'administration consacre une plus grande attention à l'élaboration et la mise en place de systèmes d'évaluation souples capables de s'actualiser automatiquement de manière régulière. Les résultats de ce type d'évaluation devraient, à leur tour, faire partie d'un examen régulier permettant de déterminer quelles modifications sont éventuellement nécessaires concernant la législation, les politiques et les institutions en place (voir graphique 3).

Renforcement de l'évaluation **:** Même si chaque pays Membre de l'OCDE élabore ses propres mécanismes et normes d'évaluation (adaptées aux attentes des citoyens du pays concerné) le rapport indique que certaines conditions déterminantes pour le succès des politiques envisagées semblent dépasser les frontières nationales. Une liste de contrôle en dix points concernant l'information, la consultation et la participation active du public a été établie à partir de l'expérience collective des pays Membres participant à l'OCDE et peut servir de référence lors de l'élaboration de cadres d'évaluation nationaux (voir graphique 4).

4.2. Les relations entre les administrations et les citoyens, la bonne gouvernance et la qualité de la démocratie

Dans l'introduction du présent rapport, le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens a été défini comme une contribution à un objectif de plus grande envergure qui est de parvenir à une bonne gouvernance et d'améliorer la qualité de la démocratie représentative, et la question suivante a été posée :

Comment les pouvoirs publics peuvent-ils améliorer la transparence, l'obligation de rendre compte, la légitimité, la qualité et l'efficacité au niveau des processus d'élaboration des politiques et de prise de décision en développant l'information, la consultation et la participation active du public ?

De nombreux exemples ont été cités concernant les mesures adoptées par certains pays Membres de l'OCDE pour renforcer leurs cadres juridique, politique et institutionnel et mettre au point de

© OCDE 2001

Tableau 10. **Facteurs influant sur les relations entre les administrations et les citoyens dans l'élaboration des politiques**

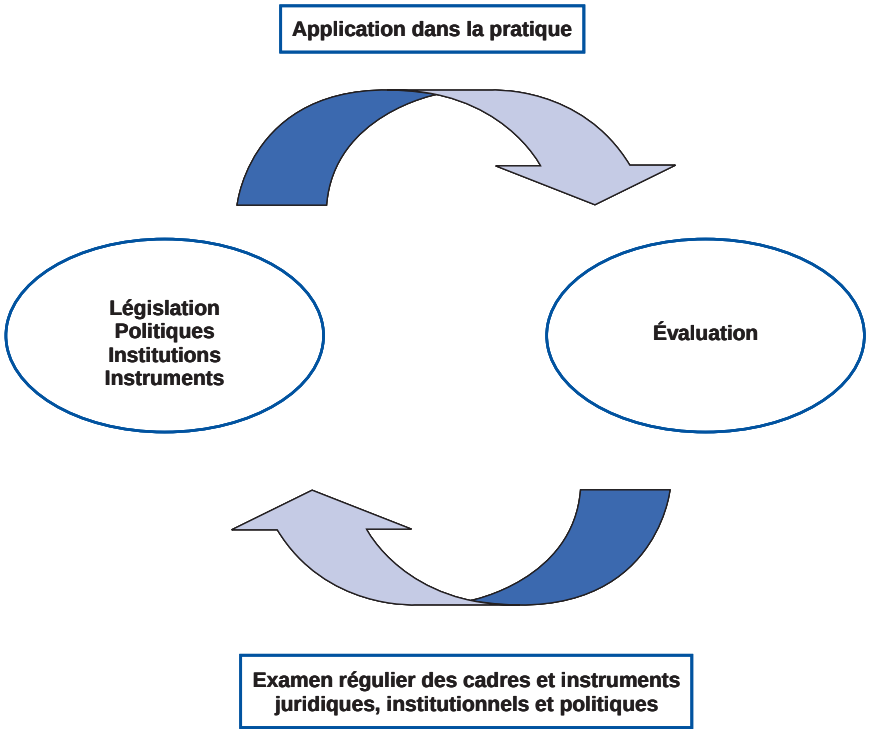
I. Cadre général des relations entre les administrations et les citoyens dans l'élaboration des politiques	
Droits civiques fondamentaux ancrés dans la Constitution ou la loi	Oui/Non
Fondement des relations entre les administrations et les citoyens	Loi/Politiques/Aucun
Degré d'implication du public dans la conception du cadre	Élevé/Faible
Réversibilité des droits acquis	Élevé/Faible
Soutien au niveau politique	Élevé/Faible
Soutien dans l'administration publique	Élevé/Faible
Demande parmi les citoyens et la société civile	Élevé/Faible
Dispositions relatives à un examen et une évaluation périodiques	Oui/Non
Implication du public dans les évaluations	Élevé/Faible
II. Cas spécifiques de relations entre les administrations et les citoyens dans l'élaboration des politiques	
Pourquoi ?	
Implication du public	Obligatoire/Facultatif
Aspect politique saillant	Élevé/Faible
Qui ?	
Initiateur	Politiques/Administration/Société civile
Niveau d'administration	National/Régional/Local
Restrictions à la participation	Oui/Non
Participation	Ouverte/Fermée
Seuil de participation	Élevé/Faible
Soutien au niveau politique	Élevé/Faible
Soutien dans l'administration publique	Élevé/Faible
Quoi ?	
Fondement juridique	Loi/Politiques/Décision administrative /Aucun
Intérêts concernés	Diffus et publics/Spécifiques et privés
Urgence de la décision	Élevé/Faible
Impact de la décision (portée)	Restreint/Universel
Impact de la décision (durée)	Court terme/Long terme
Importance du problème pour un domaine politique spécifique	Centrale/périphérique
Quand ?	
Calendrier	Phase initiale/Phase finale
Durée	Courte/Longue
Fréquence	Ad hoc/permanent
Comment ?	
Ressources disponibles	Élevé/Faible
Instruments utilisés	Traditionnels/Nouveaux
Canaux	Bilatéraux/multilatéraux
Impact sur la prise de décision	Élevé/Faible
Impact sur le contenu des décisions finales	Élevé/Faible

meilleurs instruments d'information, de consultation et de participation active. Mais quel est le retour d'investissement en termes d'amélioration de la transparence, de responsabilisation, de légitimité, de qualité et d'efficacité de l'administration et des politiques publiques ? Quelques réponses sont apportées dans la section qui suit.

- ***Transparence*** **:** le fait d'offrir plus d'information au citoyen et un meilleur accès aux administrations et processus de prise de décision contribue fortement à accroître l'ouverture au sein de l'administration.
- ***Responsabilisation*** **:** une meilleure information et un meilleur accès, à leur tour, ouvrent la prise de décision à un contrôle direct du citoyen ou indirect par l'intermédiaire des médias ou des organes de surveillance – chacun demandant à l'administration de rendre compte de ses décisions et de ses actes.
- ***Légitimité*** **:** l'introduction de nouvelles règles dans l'élaboration des politiques garantissant un degré plus important de participation des citoyens accorde une plus grande crédibilité à la prise de décision de l'administration – même dans les cas où certains citoyens n'approuvent pas le résultat des décisions prises.

© OCDE 2001

Graphique 3. **Renforcement des instruments d'évaluation visant à garantir une adaptation des cadres d'information, de consultation et de participation**



- **Q*ualité* :** une plus grande participation des citoyens élargit l'éventail de l'information, des perspectives, des priorités à prendre en compte et des solutions à envisager concernant un problème politique donné ce qui contribue à améliorer la qualité des décisions prises.
- **E*fficacité* :** accroître l'information, la consultation et la participation du public dans la prise de décision facilite l'application des politiques adoptées dans la mesure où le degré de sensibilisation et de conformité aux dispositions adoptées est plus élevé notamment parmi les groupes cibles ayant contribué à leur élaboration.

Enfin, l'étude des conséquences d'une absence d'action mérite l'attention. En dernier ressort, refuser d'appliquer les mesures visant à renforcer les relations entre les administrations et les citoyens n'arrêtera certainement pas l'érosion de la confiance des citoyens dans leurs administrations. Au pire, cela contribuerait à exacerber les divisions sociales et la désaffection dont souffre la démocratie en tant que forme de gouvernement. Tous les pays de l'OCDE ont franchi des étapes significatives pour enrichir la qualité de leur démocratie après la guerre et accroître la transparence et la responsabilité de leur administration. Si beaucoup a été fait en ce sens, le chemin à parcourir reste encore long.

4.3. Défis et perspectives pour l'avenir

***Défis pour l'avenir* :** Bien que les relations entre les administrations et les citoyens aient été soumises à de profondes transformations dans les pays Membres de l'OCDE au cours de la dernière décennie il est probable qu'elles connaissent des changements encore plus importants au cours de la prochaine décennie. Parmi les éléments qui sont à l'origine des défis nouveaux et émergents que l'administration devra relever dans l'approche qu'elle aura de ces relations en pleine mutation, il convient de citer en particulier :

- ***La mondialisation* :** il n'est plus possible au citoyen de déterminer le lieu où les décisions se prennent dans un monde qui s'internationalise , tandis que les gouvernements au niveau

© OCDE 2001

Graphique 4. **Les principes directeurs concernant l'information, la consultation et la participation active du public**

1. Engagement

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

2. Droits

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

3. Clarté

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

4. Calendrier

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

5. Objectivité

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

6. Ressources

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

7. Coordination

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

8. Obligation de rendre compte

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

9. Évaluation

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

10. Citoyenneté active

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

© OCDE 2001

national sont toujours tenus de rendre des comptes pour des prises de décision qui sont souvent faites aux niveaux international et supra-national. Les administrations sont soumises à la surveillance du public et aux pressions directes et indirectes exercées par des citoyens d'autres pays, par le biais des médias internationaux et d'Internet – la manière dont elles réagissent à ces nouvelles influences dans leurs décisions suscite l'attention particulière des observateurs externes et de leurs propres citoyens.

- ***L'administration en ligne*** **:** l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) offre certainement des perspectives très prometteuses en vue du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Les nouvelles technologies ont sans aucun doute accru la capacité des administrations mais soulèvent également de nombreuses attentes chez les citoyens concernant la portée, la qualité et la rapidité de réponses des administrations. L'avènement de l'administration en ligne soulève aussi de nombreuses questions pour le citoyen en matière de protection de la vie privée et de protection des données à caractère personnel. En l'absence de garanties juridiques solides et de mécanismes institutionnels de contrôle, les solutions technologiques à elles seules ne seront pas suffisantes. D'autres questions émergentes dans ce domaine sont l'authentification et la convergence des TIC (TV numérique, par exemple). Les administrations devront également consacrer une plus grande attention et des ressources plus importantes aux mesures visant à combler le « fossé numérique » et garantir une qualité d'information, de consultation et de participation en ligne pour l'avenir.

- ***La complexité*** **:** Les questions politiques auxquelles sont confrontés les pouvoirs publics dans un monde de plus en plus interdépendant se complexifient toujours plus. Or, ils ont pressés d'élaborer des réponses intégrées, horizontales et effectives. La mise en place de grands projets de technologies de l'information pour accompagner l'introduction du gouvernement électronique représente un bon cas d'école, complexe, lié à de nombreux secteurs et domaines, comportant en même temps un important risque d'échec[12]. Parallèlement, la complexité ne peut être utilisée comme un argument pour retenir l'information ou limiter le débat public et les administrations doivent faire tous les efforts possibles pour fournir aux citoyens une information claire et compréhensible sur les options politiques possibles tout en évitant les risques d'une simplification excessive.

- ***Le facteur temps*** **:** les administrations sont contraintes de répondre dans des délais de plus en plus serrés alors qu'elles doivent garantir une cohérence à l'intérieur de leur domaine de compétence et avec les autres secteurs de la gestion publique, tout en respectant des délais appropriés pour l'information, la consultation et la participation active du public. Elles sont également obligées de développer des stratégies cohérentes et de longue durée pour relever les défis politiques auxquels elles sont confrontées, par exemple le développement durable, qui soulève des questions d'équité entre les générations.

- ***Les organisations de la société civile*** **(OSC) :** trouver un équilibre entre le rôle et l'importance relative des organisations représentant des groupes de la société civile en ce qui concerne les vues exprimées par certains citoyens et s'adapter à une fragmentation croissante de « l'intérêt public » sont des questions qui exigent une plus grande attention. Parallèlement, les organisations de la société civile offrent un potentiel intéressant en termes de contribution à la conception (développement de solutions de remplacement, par exemple), la mise en œuvre (diffusion d'information et fourniture de services, par exemple) et l'évaluation des politiques publiques (exercice d'un rôle de « gardiens » et d'un contrôle indépendant des activités de l'administration).

- ***Citoyens*** **:** l'émergence de nouveaux droits plus étendus à l'information, la consultation et la participation active dans l'élaboration des politiques s'est-elle accompagnée d'une augmentation correspondante de la responsabilité des citoyens quant au succès des politiques publiques ? Quelles compétences nécessite la citoyenneté dans le cadre de ces nouveaux arrangements de gouvernance et quelles formes d'éducation civique sera-t-il nécessaire de dispenser dans la perspective d'une « citoyenneté active » ?

© OCDE 2001

Les problèmes qui viennent d'être évoqués brièvement sont tous à rapprocher de la question plus vaste qui est de savoir si la démocratie représentative traditionnelle sera renforcée – ou dépassée – par la prise en compte de ces nouveaux éléments qui font partie de la « démocratie directe ». Bien que la réponse à cette interrogation ne puisse être apportée dans le cadre du présent rapport, il s'agit là d'un sujet d'un grand intérêt tant pour les décideurs que pour le corps législatif. Ce qui apparaît certain à ce stade est que le renforcement du rôle des citoyens dans la définition de la société de demain, tout en respectant le cadre de la démocratie représentative, exigera la contribution des deux.

4.4. Travaux futurs du PUMA

Le présent rapport fait partie d'un programme d'activités plus vaste de l'OCDE visant à apporter un soutien aux pays Membres dans la mise en place et le renforcement de structures administratives efficaces, efficientes et transparentes par l'intermédiaire du Service de la gestion publique (PUMA). Les résultats obtenus seront exploités dans des programmes de travaux nouveaux ou en cours, notamment dans les domaines suivants :

- ***L'administration en ligne*** **:** le lancement de ce nouveau domaine de travaux du PUMA a eu lieu début 2001 avec le soutien d'experts au Troisième forum mondial sur la gouvernance qui avait pour thème « le gouvernement électronique au service de la démocratie et du développement » et s'est tenu en Italie (à Naples du 15 au 17 mars 2001 – voir *www.globalforum.it*). Dans une phase initiale, cette activité sera centrée sur la nature et la diversité des changements touchant à la culture et aux processus de l'administration liés au basculement qui s'opérera à court terme vers le gouvernement électronique, et les implications de ces changements à long terme sur la gouvernance. Elle tentera aussi d'évaluer l'incidence qu'aura le gouvernement électronique sur les dispositions internes de l'administration en matière de responsabilité et de transparence ainsi que sur ses relations externes avec les citoyens, les entreprises et la société civile.
- ***Consultation des citoyens et de la société civile*** **:** la première phase des activités entreprises par le Groupe de travail du PUMA sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens qui a consisté à dresser un état des lieux des relations entre les administrations et les citoyens est achevée maintenant. Les résultats obtenus constituent un socle solide pour la prochaine étape des travaux planifiés sur la période 2001-2002 ayant pour sujet « la consultation des citoyens et de la société civile » et dont les objectifs sont les suivants :

Objectifs

- Définir les **outils** de consultation et de participation du public à l'élaboration des politiques.
- Développer des **méthodes d'évaluation** des efforts que font les gouvernements pour informer, consulter et impliquer les citoyens et les organisations de la société civile (OSC) dans l'élaboration des politiques.
- Mettre en lumière les **pratiques innovantes impliquant les organisations de la société civile** (OSC) dans la conception des politiques à l'échelon national et international (adoption d'accords-cadres entre l'administration et le troisième secteur ou secteur associatif).
- Définir les possibilités et les limites de la **consultation en ligne** pour impliquer les citoyens et les organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques.

Produits

- **Base de données en ligne** des méthodes et des instruments pour impliquer les citoyens et les organisations de la société civile à l'élaboration des politiques (incluant les TIC) à l'aide de la consultation et de la participation.
- **Étude** des méthodologies existantes pour évaluer la consultation et l'expérience des pays de l'OCDE dans ce domaine.

© OCDE 2001

- **Études de cas par pays** sur la gestion des contributions des organisations de la société civile (OSC) lors de l'élaboration des politiques au niveau national et international (accords-cadre entre les pouvoirs publics et le secteur bénévole).
- **Rapport** sur l'expérience des pays de l'OCDE pour impliquer les citoyens et les organisations de la société civile dans l'élaboration des politiques à l'aide des TIC.

Ces activités et d'autres travaux en cours permettront au PUMA de continuer à apporter sa contribution au renforcement des relations entre les administrations et d'autres acteurs clé tels que les Parlements et la société civile dans la perspective de parvenir à une bonne gouvernance. Il remplira cette mission en mettant au point des instruments et en favorisant les échanges d'information sur les pratiques préconisables afin d'aider les pays Membres de l'OCDE à intégrer la contribution des citoyens dans la conception des politiques dans le but d'améliorer la qualité, la légitimité et la mise en application des politiques publiques. Enfin, l'engagement du PUMA favorisera le dialogue engagé avec les pays non membres sur les politiques publiques afin de permettre une large diffusion des principaux résultats et des enseignements tirés de ce programme de travaux

© OCDE 2001

Partie II

DE LA POLITIQUE A LA PRATIQUE : LES ENSEIGNEMENTS A TIRER DES ÉTUDES DE CAS PAR PAYS

© OCDE 2001

Section V

LES RELATIONS ENTRE LES ADMINISTRATION ET LES CITOYENS EN ACTION

Un important élément de toute discussion publique de ce qui prépare le terrain pour des consultations futures est l'existence d'un mécanisme clair pour donner un retour d'information au public qui participe. Tenter une discussion de façade, sans aucun impact visible du tout, serait la meilleure façon de discréditer de tels efforts futurs.

(Étude de cas de la République tchèque)

L'analyse comparative succincte des cadres juridiques, politiques et institutionnels des relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE et de l'utilisation des instruments traditionnels et des nouvelles TIC, présenté dans la partie I fournit des éléments d'information importants sur la portée et la diversité des approches existantes. Les études comparatives, il est vrai, se caractérisent par leur ampleur mais non par leur profondeur d'analyse du fait de leur inaptitude à prendre en compte les éléments dynamiques inhérents aux relations entre les administrations et les citoyens. Reconnaissant que les deux enquêtes comparatives lancées en 1999 pouvaient être utilement complétées par l'examen plus approfondi de cas concrets de relations entre les administrations et les citoyens « en action », le Groupe de travail a décidé de lancer une série de neuf études de cas approfondies qui ont été réalisées en 2000 et 2001.

5.1. Études de cas sur l'information, la consultation et la participation

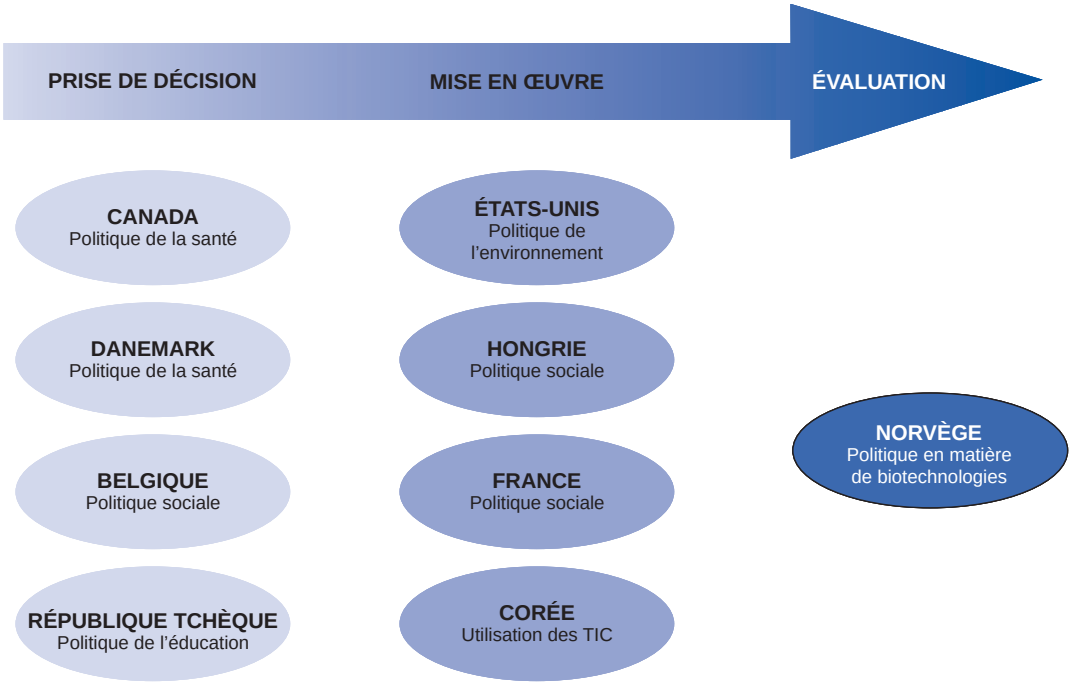
Le Groupe de travail s'est déclaré prêt à diriger des études qui illustrent des cas concrets de consultation et de participation active des citoyens à l'élaboration de politiques ayant une influence sur leur vie quotidienne. Les études de cas qui ont été réalisées reflètent cette orientation et portent sur les relations entre l'administration et le citoyen dans quelques-uns des principaux secteurs de l'action des pouvoirs publics (notamment la santé, l'éducation, la politique sociale, l'environnement). Elles reflètent également la diversité des contextes et des traditions dans les pays étudiés, Belgique (Flandres), Canada, République tchèque, Danemark, France , Hongrie, Corée, Norvège et États-Unis.

Les études de cas interviennent à des stades différents du cycle de l'action politique – quatre se concentrent sur la participation du public dans la prise de décision [Belgique (Flandres), Canada, Danemark, République tchèque] et quatre sur l'implication des citoyens dans la mise en œuvre des politiques (France, Hongrie, Corée, États-Unis). Les exemples d'implication systématique des citoyens dans la mise en œuvre des politiques sont très rares dans les pays Membres de l'OCDE – et une seule étude de cas fait référence à ce type d'expérience (Norvège) (voir graphique 5). Plusieurs études de cas mentionnent un effort d'évaluation des mesures prises par les pouvoirs publics pour fournir des informations et entreprendre une consultation.

Les études de cas ont été préparées par des experts qui ont travaillé étroitement avec le service de Gestion publique (consultants nationaux, universitaires, agents de l'État ou membres du Secrétariat)[13]. Chaque auteur a suivi le modèle approuvé par le Groupe de travail sur les relations entre les administrations et les citoyens qui inclut des références au cadre juridique et institutionnel des relations entre les administrations et les citoyens et son application dans la pratique ; aux méthodes et ressources utilisées ; à l'utilisation des nouveaux instruments et des TIC ; à l'incidence effective sur la prise de décision ; à la mesure et l'évaluation par l'administration du degré de participation des citoyens,

© OCDE 2001

Graphique 5. **Localisation des études de cas en fonction du stade dans le cycle des politiques**



le cas échéant, et du degré de satisfaction avec les mesures mises en œuvre. Les études de cas ont été diffusées sur Internet et sont disponibles sur le site du PUMA (voir : *www.oecd.org/puma/citizens/pubs.htm*).

La présente section donne un aperçu des résultats des investigations menées par un tableau analytique récapitulant les caractéristiques essentielles des études de cas (voir tableau 11), l'indication des instruments utilisés (voir tableau 12) et le résumé de chaque étude de cas.

Les études de cas montrent qu'il n'est pas aisé de réussir à informer, consulter et faire participer le public, qu'il est nécessaire d'y consacrer beaucoup de temps, de ressources et de volonté. Toutefois, elles démontrent également que les efforts déployés constituent un investissement important dont les dividendes s'expriment en termes de qualité de l'action publique, d'une plus grande sensibilisation tant des citoyens que des fonctionnaires et d'une plus grande légitimité des institutions publiques (et confiance des citoyens dans celles-ci).

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 11. **Caractéristiques essentielles des études de cas**

	Canada	Danemark	Belgique*	République tchèque	États-Unis	Hongrie	France	Corée	Norvège
Stade dans le cycle des politiques	Conception des politiques	Conception des politiques	Conception des politiques	Conception des politiques	Mise en œuvre	Mise en œuvre	Mise en œuvre	Mise en œuvre	Évaluation
Secteur politique	Santé	Santé	Politique sociale	Éducation	Environnement	Politique sociale	Politique sociale	Utilisation des TIC	Biotechnologie
Caractéristique essentielle	Consultation, participation	Recueil de réactions, consultation	Consultation	Information et consultation	Information	Information	Information et consultation	Information en ligne	Consultation et évaluation
Niveau d'administration	Fédéral	National, régional	Fédéral, régional	National	Fédéral	National, régional, local	National et local	Municipal	National
Fixation d'objectifs ?	Accroître la participation ; Obtenir des résultats au plan des politiques	Accroître la participation ; Obtenir des résultats au plan des politiques	Accroître la participation ; Obtenir des résultats au plan des politiques	Accroître la participation	Accroître la transparence	Obtenir des résultats au plan des politiques	Obtenir des résultats au plan des politiques	Améliorer la transparence	Assurer la contribution des « profanes »
Fondement juridique	Initiative politique	Loi primaire générale ; législation sectorielle	Initiative des pouvoirs publics	Initiative des pouvoirs publics	Loi sur la liberté de l'information, loi sectorielle, Initiative des pouvoirs publics	Loi primaire générale	Législation sectorielle	Initiative des pouvoirs publics	Initiative des pouvoirs publics
Initiateur	Cabinet du Premier ministre	Ministre de la Santé ; administration de la santé dans les contés	Administration fédérale et régionale	Ministre de l'Éducation	Agence pour la Protection de l'environnement (EPA)	Agence pour l'emploi (OFA), ministère des Affaires sociales et de la famille ; administration locale	ministère des Travaux publics, des Transports et du Logement	Administration municipale de Séoul	Comité national sur l'éthique dans la recherche ; Conseil consultatif en matière de biotechnologie
Organisateur	Secrétariat du Forum	Ministère de la Santé, administration des comtés	Administration fédérale	Ministère de l'Éducation ; Institut d'Information sur l'éducation	EPA Service de l'information environnementale ; Commission chargée des mesures d'urgence		Union nationale des fédérations de HLM	Équipe de développement du système OPEN, Municipalité de Séoul	Conseil consultatif en matière de biotechnologie
Groupes cibles	Citoyens ; associations locales ; ONG, experts ; médias	Citoyens ; associations locales ; ONG, experts ; médias	Citoyens ; ONG	Citoyens ; experts ; interlocuteurs sociaux, ONG	Citoyens ; ONG	Citoyens ; associations locales	Citoyens ; Associations de locataires	Citoyens	Citoyens

* L'étude de cas concerne l'expérience menée par les Flandres.

Tableau 12. **Instruments décrits dans les études de cas**

	Canada	Danemark	Belgique*	République tchèque	États-Unis	Hongrie	France	Corée	Norvège
Information	Large activité des médias, rapport, site Web	Site Web, personnel spécialisé dans l'information, annonces dans la presse concernant les rencontres avec les ministres, envoi de courriers	Lettres d'information politique (publiées par les médias et sur Internet)	Bulletin, site Web, conférences de presse, tables rondes	Site Web	Presse nationale et locale	Agence nationale pour l'information sur le logement	Site Web	Séminaires d'introduction ; interventions des experts ; séances de questions-réponses
Recueil de réactions et Consultation	Groupe de discussion sur Internet, examen des propositions soumises, sondage d'opinion, enquêtes téléphoniques, conférences, réunions avec des experts	Rencontres publiques avec des ministres, audiences parlementaires, enquête Gallup, conseils des utilisateurs, commentaires écrits ; réunions publiques	Visites chez l'habitant, réunions de groupe, conférences, site Web	groupes de discussion locaux, conférence nationale, site Web	Site Web		Commission nationale pour la consultation (ANIL) Rencontres publiques	Enquête auprès des citoyens ; options e-mail	Réponses des experts aux questions écrites
Participation active	Groupes de discussion, délibération publique au cours du Forum national sur la santé	Conférences de consensus					Assemblées de voisinage		Conférence de consensus avec un panel de profanes (1996)
Évaluation				Sondage d'opinion, enquêtes téléphoniques auprès d'enseignants, suivi des médias				Sondage d'opinion	Rapport indépendant (1997) ; enquête auprès des participants ; suivi de la conférence de consensus (2000)

* L'étude de cas concerne l'expérience menée par les Flandres.

© OCDE 2001

POLITIQUE EN MATIÈRE DE SANTÉ AU CANADA

par Laurie Ham

Résumé

Le rapport commence par une description du cadre législatif régissant le système de soins de santé canadien. Le contexte ayant mené à la création de la L*oi canadienne sur la santé* est décrit brièvement pour montrer que : 1) l'évolution du régime d'assurance-maladie a bénéficié de l'appui de l'ensemble des citoyens ce qui témoigne de leur vif intérêt à l'égard des soins de santé et de l'ampleur de leur investissement, 2) l'évolution du régime a placé les hôpitaux et les services médicaux au cœur du système de soins de santé et de ce fait 3) l'évolution du régime d'assurance-maladie a permis de situer certains intervenants, en particulier les associations de médecins et d'hôpitaux, au centre même du processus d'élaboration des politiques. Les « experts » et les intervenants de premier plan ont été en mesure de jouer un rôle très actif dans l'élaboration des politiques mais ce n'est que tout récemment que le rôle des citoyens (individu, coalition ou organisme) a commencé à être mieux compris et mieux défini.

Dans le Discours du Trône de 1994, le gouvernement fédéral s'est engagé à examiner le système de soins de santé ce qui a mené à la création du Forum national sur la santé (« le Forum »), initiative fédérale qui avait pour mandat « d'informer et de mobiliser les Canadiens et de proposer au gouvernement des façons novatrices d'améliorer notre système de soins et la santé des Canadiens ». Ce rapport porte essentiellement sur le rôle et les activités du Forum, sur ses défis et ses réalisations, ainsi que sur le résultat des politiques.

L'étude met en lumière plusieurs aspects particuliers du Forum. Premièrement, tant les citoyens que les intervenants ont été appelés à y participer, et l'on s'est efforcé concrètement d'équilibrer et de tenir compte du point de vue de chacun. Deuxièmement, les consultations publiques se sont déroulées en deux phases. Le Forum a tout d'abord cherché à avoir une idée générale des préoccupations des Canadiens et à connaître leurs points de vue sur l'orientation présente et future du gouvernement en matière de santé et de soins de santé. Ensuite, il a eu l'occasion de tester ses idées avant de formuler ses recommandations. Enfin, il a eu recours aux délibérations publiques pour mobiliser les citoyens. Le Forum a donc permis de démontrer que les citoyens canadiens sont en mesure de participer de façon constructive à l'élaboration des politiques lorsqu'ils ont accès aux renseignements et que ces derniers leur sont fournis en temps opportun. Il s'agit là d'une constatation importante, puisque l'on s'accorde généralement à dire que l'élaboration des politiques dans le secteur de la santé est une question trop complexe pour que les citoyens puissent y participer véritablement.

En février 1997, quelques semaines avant la présentation du budget, le Forum a soumis ses recommandations au gouvernement, et celui-ci a immédiatement donné suite à nombre d'entre elles. Il a notamment créé un *fonds pour l'adaptation des services de santé* de 150 millions de dollars canadiens réparti sur trois ans, destiné à aider les provinces à mettre en œuvre des projets pilotes pour étudier de nouvelles méthodes de prestation des soins de santé, notamment dans le domaine des soins à domicile, de l'assurance-médicaments et des soins primaires. Il a versé un montant additionnel de 50 millions de dollars canadiens sur trois ans pour mettre en place le Système canadien d'information sur la santé. Il a en outre annoncé plusieurs programmes destinés à améliorer la santé et le bien-être

© OCDE 2001

des enfants. Enfin, le gouvernement a garanti aux provinces des paiements de transfert minimaux destinés à soutenir les services et les programmes sociaux, de santé et d'éducation postsecondaire. Les intervenants et les citoyens ayant participé dès le début aux travaux du Forum, celui-ci pouvait ainsi donner l'assurance au gouvernement que les orientations qu'ils prendraient bénéficieraient de leur appui.

En conclusion, le rapport souligne des initiatives prometteuses destinées à inclure les citoyens dans le processus d'élaboration des politiques (secteur de la santé ou autre), dont trois tout particulièrement importantes : 1) les récents efforts de Santé Canada pour mettre en place un cadre stratégique de participation du public ; 2) l'initiative en cours du gouvernement du Canada visant à élaborer une politique de mobilisation des citoyens ; 3) un engagement renouvelé des gouvernements fédéral-provinciaux–territoriaux à collaborer pour atteindre des objectifs communs en matière de politique sociale, comme prévu dans l'Entente-cadre sur l'union sociale signée dernièrement. **L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.**

© OCDE 2001

Introduction

La transformation profonde du système de santé public du Canada, cette « grande réalisation en matière de politique sociale », est notoire (Association médicale canadienne, 1998). A 9 % du PIB, le réseau représente la plus grande dépense de l'État (Santé Canada, 1999*a*). Mais, comme dans bon nombre de pays industrialisés, citoyens et gouvernements jettent actuellement un regard scrutateur sur l'utilisation des ressources consacrées aux soins de santé, souhaitant que chaque dollar dépensé soit efficace et rentable.

L'évolution démographique et les exigences croissantes de la population, entre autres choses, exercent des pressions nouvelles sur le réseau. Relativement jeune par rapport à celle d'autres pays industrialisés, la population canadienne n'en vieillit pas moins rapidement. Or, comme les personnes âgées recourent davantage aux hôpitaux et aux services de santé qu'une population jeune, cette évolution démographique pèse d'un poids particulier sur les ressources et attire de plus en plus l'attention des décideurs[14]. Sans compter que les attentes de la population canadienne à l'égard de ce que peut acheter le dollar canadien en matière de soins varient constamment, mais la tendance est généralement à vouloir un plus vaste champ d'application.

Ces changements tendent à une réorientation du réseau tandis que les ressources disponibles pour les dépenses collectives se raréfient encore. Du début au milieu des années 90, l'heure était aux restrictions. Les dépenses provinciales en santé – et les transferts du gouvernement fédéral à l'appui de ces services – ont diminué dans la pratique. Malgré le redressement partiel autorisé par les plus récents budgets fédéraux, la population ne manque pas de s'interroger sur l'engagement réel des gouvernements envers la santé au cours des années 90. Elle s'inquiète de l'incidence de cette diminution du financement sur le maintien à long terme de sa santé et de son réseau de soins (Graves et coll., 1998).

Ces préoccupations ont beaucoup fait pour stimuler l'intérêt de la population et des intervenants envers la politique de soins de santé. De fait, la population canadienne réclame une participation directe aux décisions qui touchent bon nombre de secteurs, et pas seulement la santé. Des sondages récents montrent que 88 % de la population canadienne accepteraient plus volontiers les décisions gouvernementales si les administrations cherchaient vraiment et régulièrement à connaître l'opinion du citoyen moyen. Dans le même ordre d'idée, 86 % disent que le gouvernement devrait consulter et faire participer davantage les citoyens (EKOS 1998). Bon nombre de rapports font état de l'érosion de la relation de confiance entre la population canadienne et ses élus, voire d'un « déclin du respect » en général (O'Hara 1998)[15].

Devant la complexité des décisions à prendre pour affecter de maigres ressources, les gouvernements fédéral et provinciaux font participer activement la population et accentuent leur collaboration avec les groupes d'intérêt dans une gamme de sujets plus étendue que jamais. Les gouvernements espèrent répondre mieux aux besoins d'une population changeante, ce qui veut dire aussi répondre de manière plus rentable, et encourager la population à faire siennes les orientations stratégiques déterminées (Forum national sur la santé, 1997).

Objet

La présente étude, rédigée par une consultante canadienne Laurie Ham, s'inscrit dans une vaste initiative de l'Organisation de coopération et de développement économiques appelée R*enforcement des relations entre les administrations et les citoyens*. L'objectif global est de soutenir les efforts déployés par les administrations pour accroître la participation du grand public, la transparence, l'acquittement de leurs responsabilités envers l'électorat et, en bout de ligne, l'efficacité des politiques, par l'analyse de données comparatives entre les Pays Membres.

L'objet de ce rapport, qui représente une part de la contribution du Canada à l'initiative de l'OCDE, est la façon dont le gouvernement du Canada informe, consulte et fait participer la population

© OCDE 2001

(individus et organisations) à la planification stratégique du secteur des soins de santé. Ce faisant, le rapport :

- Aborde le dossier du gouvernement fédéral à l'égard de la participation publique à l'élaboration de la politique de santé.
- Présente les résultats d'une consultation nationale récente : *le Forum national sur la santé*.
- Met en lumière des tendances prometteuses à cet égard, dans le domaine de la santé comme dans tous les domaines de compétence du gouvernement fédéral.

Les données de base ont été recueillies au moyen : 1) d'entrevues avec des fonctionnaires, des professionnels du domaine des politiques de santé, des groupes de lutte contre certaines maladies, des consommateurs, des médecins et des infirmières ; ainsi que 2) des documents sur la politique de santé[16].

Le contexte canadien

Institutions pour la gouvernance

Le Canada est une monarchie constitutionnelle, un État fédéral et une démocratie parlementaire. Il s'y parle deux langues officielles (le français et l'anglais) et on y trouve deux régimes de droit (droit civil et *common law*). L'État fédéral rassemble des groupes politiques différents en un gouvernement commun à des fins communes, tout en permettant la création d'administrations distinctes, locales et régionales, qui représentent les besoins particuliers de chaque région. La population canadienne est donc gouvernée par un gouvernement fédéral central, le Parlement, dont le siège est à Ottawa, dans la province de l'Ontario, ainsi que par une assemblée législative dans chaque province. A cela s'ajoutent des conseils municipaux qui administrent les communautés, les municipalités et les villes. Le Canada compte dix provinces et, depuis le 1er avril 1999, trois territoires.

En 1867, la L*oi constitutionnelle* (suite de l'A*cte de l'*A*mérique du* N*ord* B*ritannique*) faisait du Canada un État fédéral et répartissait le pouvoir législatif entre les gouvernements fédéral et provinciaux[17]. Les soins de santé y sont définis comme une responsabilité provinciale. C'est dire que c'est au gouvernement provincial qu'il incombe principalement de fournir les services médicaux et hospitaliers. D'autres éléments essentiels du système ressortissent aux provinces et aux territoires. Ce sont : les soins à domicile, les soins à long terme, les services de réadaptation et les programmes pharmaceutiques (ministères provinciaux et territoriaux de la Santé, 1997).

Le gouvernement fédéral a toujours joué un rôle prépondérant dans les ressources de santé et de soins de santé. Au moyen d'une gamme d'ententes de partage des coûts, il assure l'uniformité des soins d'une province à l'autre (Maslove, 1998). Les paiements de transfert du fédéral aux provinces dépendent toutefois du respect de certaines normes minimales d'intégralité, d'accessibilité et d'universalité des services, de transférabilité et de gestion publique. Ces cinq critères, définis dans la L*oi canadienne sur la santé*, sont en fait les « piliers » du système de soins de santé du Canada.

Depuis la fin des années 50, quand fut instauré le régime national d'assurance-maladie au Canada, à la fin des années 70, le gouvernement fédéral remboursait à chaque province 50 cents pour chaque dollar dépensé dans l'assurance de soins hospitaliers et médicaux. Après négociations avec les provinces, le gouvernement fédéral a abandonné la méthode du partage des coûts au profit d'une formule de « financement en bloc », restée en vigueur pendant près de vingt ans (1977-1978 à 1995-1996). Dans le budget de 1995, le gouvernement fédéral annonçait la création du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), qui regroupait en un transfert de liquidités unique l'aide financière à la santé, à l'éducation post-secondaire et aux programmes sociaux, donnant aux provinces plus de latitude dans l'affectation des fonds. Dans le même temps qu'était instauré le TCSPS, il y avait également une diminution substantielle (plus de sept milliards $Can) des fonds versés aux provinces.

Depuis 1995, l'incidence du TCSPS sur les soins de santé a fait couler beaucoup d'encre. Dès son institution, il a suscité hostilité et critiques acerbes de la part de groupes du domaine des

© OCDE 2001

soins de santé, de l'éducation et de l'assistance sociale (Maslove, 1998). Beaucoup ont d'ailleurs fait connaître leur désaccord au Comité permanent des finances de la Chambre des communes au cours des audiences publiques de 1995[18]. La plupart de ces groupes voyaient dans le TCSPS le renoncement du gouvernement fédéral à sa capacité de concrétiser les principes énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* (Steinhauer 1995) ; d'autres entrevoyaient peu de répercussions sur les soins de santé (Hurley et coll., 1995). Chose certaine, beaucoup (citoyens, intervenants et politiciens provinciaux) estiment que le niveau de financement assuré par le gouvernement fédéral témoigne de son engagement envers les soins de santé et les principes édictés dans la *Loi canadienne sur la santé*.

Le tableau 13 montre que, au Canada, les soins de santé sont fournis dans des contextes de plus en plus différents. Les dépenses en soins hospitaliers ont diminué de 39.3 % par rapport au total des dépenses de santé en 1990 et de 33.4 % en 1998, tandis que les dépenses en soins à domicile augmentaient de 2.2 à 4 % du total des dépenses publiques en santé. Les dépenses en médicaments sont aussi en hausse. Or, ces changements sont survenus pendant une période de compressions budgétaires. De 1990 à 1994, les dépenses publiques en santé sont passées de 1 643 à 1 808 $Can par personne. Toutefois, les dépenses publiques par personne en santé diminuent depuis 1994.

Tableau 13. **Faits et chiffres relatifs au système de santé canadien (en dollars canadiens)**

	1990	1994	1998
Total des dépenses en santé en % du PIB	9	9.6	9.1
Total des dépenses en santé par personne	2 203 $	2 508 $	2 613 $
Total des dépenses publiques en santé	45.7 G$	52.9 G$	55.8 G$
Total par personne des dépenses publiques en santé	1 643 $	1 808 $	1 821 $
Total des dépenses en santé selon l'affectation des fonds (% du total)			
Soins hospitaliers	39.3	36.2	33.4
Soins à domicile[1]	2.2	3.1	4.0
Services médicaux	15.1	14.6	14.4
Médicaments	11.3	12.7	14.0

1. Dépenses publiques en soins à domicile en pourcentage des dépenses publiques agrégées. Il n'existe pas d'estimation des dépenses privées en soins à domicile.

Source : Santé Canada 1999.

L'*Entente-cadre sur l'union sociale*

Depuis le début du siècle, diverses ententes fédérales-provinciales ont fait que les provinces ont gagné en pouvoirs en matière de politique sociale et économique. Ces ententes sont l'aboutissement de débats de longue date mais toujours irrésolus entre les administrations fédérale et provinciales quant à la permanence de chaque gouvernement, à la responsabilité de la majorité des pouvoirs législatifs et à la question de savoir si la fédération canadienne doit être très centralisée ou très décentralisée. L'actuel Premier ministre s'est fait le champion d'un « fédéralisme souple », en faveur des provinces, qui ont toutes des orientations manifestement divergentes sur le plan des valeurs (Lassey et coll., 1997). En effet, certaines préfèrent une participation marquée du fédéral, d'autres davantage d'autonomie provinciale.

Au début des années 90, il est devenu de plus en plus manifeste que les tensions entre les paliers de gouvernement pouvaient entraver l'exécution des responsabilités sociales communes et menacer même les programmes sociaux en place. En février 1999, toutefois, un nouvel esprit de coopération a soufflé, qui a permis aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux (à l'exception du Québec) de signer l'Entente cadre sur l'union sociale, « qui repose sur le respect mutuel et la volonté des gouvernements de travailler ensemble de plus près afin de répondre aux besoins des Canadiens »

© OCDE 2001

(Affaires intergouvernementales, 1999). L'Entente reconnaît aux citoyens un grand rôle dans la définition de leur société. Il engage les gouvernements, entre autres, à :

- Respecter les principes de l'assurance-maladie (intégralité, universalité, transférabilité, gestion publique et accessibilité).
- Travailler en partenariat avec les individus, les familles, les collectivités, les organisations bénévoles, les entreprises et les syndicats, et assurer aux Canadiens la possibilité d'apporter une contribution significative à l'élaboration des politiques et des programmes sociaux.

Les organisations bénévoles et les ONG ont largement contribué à la création et à la consolidation du tissu social au Canada. Selon des sondages récents, 31 millions de citoyens canadiens donnent plus de 900 millions d'heures de travail chaque année, ce qui compose un secteur diversifié et solide. En 1996, on recensait 74 918 organisations caritatives inscrites au Canada et on estime à plus de 100 000 organisations non inscrites comme telles (Centre canadien de philanthropie, 1997). Nombre d'entre elles se consacrent à la promotion du domaine, à la prestation de soins de santé et à d'autres aspects de la santé. Ainsi, en 1996, 3 180 organisations apportaient leur soutien à la recherche médicale et à la santé publique, 5 238 organisations considérées comme étant d'intérêt communautaire (« popote roulante » et diverses sociétés humanitaires, par exemple) plus 10 317 fondations publiques et organismes de services sociaux voués à la défense des enfants, des familles et des personnes handicapées, au bien-être et aux services sociaux, à l'aide et au secours internationaux.

Depuis une dizaine d'années, cependant, la vie du secteur bénévole est compliquée par les restructurations économiques, la réorientation des services gouvernementaux et l'évolution démographique de la population canadienne. Leur activité en matière d'élaboration de politiques est grandement entravée par une exigence légale selon laquelle les organisations sans but lucratif ne doivent pas consacrer plus de 20 % de leur budget à l'action politique, sous peine de perdre leur statut d'organisation caritative. Il s'agit là d'un frein de taille à l'action politique qui « de manière générale, diminue les chances réelles des consommateurs de faire changer les choses » (Kushner and Rachlis, 1997). De fait, beaucoup d'organisations de ce type se trouvent privées des ressources financières ou humaines qui seules leur permettraient de participer véritablement aux débats stratégiques et ne peuvent parfois suivre l'action que si les démarches sont très longues.

Le gouvernement fédéral commence à regarder de plus près les obstacles au travail des organisations bénévoles. Dans le sillage des importants travaux accomplis par la Table ronde sur le secteur bénévole[19], des tables conjointes ont été organisées en mai 1999 pour discuter de trois questions : établir de nouvelles relations, renforcer les moyens d'action et améliorer le cadre réglementaire. Chacune réunissait des hauts fonctionnaires et des dirigeants d'organismes bénévoles et la rencontre était structurée de manière à favoriser la prise de décisions et l'appropriation du procédé par tous les participants. Un rapport couronnant les discussions (*Travailler ensemble : Une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole*) a été déposé en septembre 1999. Il doit fonder les discussions subséquentes et la détermination d'un plan d'action (Groupe de travail sur le secteur bénévole, 1999).

Le secteur des soins de santé

> *L'assurance-maladie n'est pas née sans heurts et n'est pas non plus le fruit de discussions calmes et rationnelles. Son histoire a été jalonnée de faux départs, de relations fédérales-provinciales tendues et d'affrontements nombreux entre les gouvernements et les dispensateurs de soins et de services*
>
> (Forum national sur la santé, 1997).

Fruit d'un mouvement populaire, l'assurance hospitalisation a vu le jour en Saskatchewan, en 1947. Plusieurs autres provinces ont vite emboîté le pas et le gouvernement fédéral approuvait en 1948 le programme national de subventions en matière de santé, qui offrait aux provinces des subventions de contrepartie à la construction d'hôpitaux (Lassey et coll., 1997). En 1961, toutes les provinces offraient

© OCDE 2001

une assurance hospitalisation et il existait à cet égard une norme nationale ferme. Enfin, la *loi canadienne sur l'assurance-soins médicaux* a été promulguée en 1966 et est entrée en vigueur en 1968. Le programme prévoyait une subvention de contrepartie à 50 % du gouvernement fédéral au régime d'assurance provincial et exigeait l'universalité des garanties, l'intégralité des services, la transférabilité, la gestion publique du système et l'accessibilité raisonnable des services. En 1971, toutes les provinces en bénéficiaient et « la loi qui avait créé le programme figure parmi les décisions du Parlement les mieux accueillies dans l'histoire du Canada » (*ibid.*).

La L*oi canadienne sur la santé* a été adoptée en 1984. Elle étaie, modifie ou remplace plusieurs lois distinctes adoptées pendant les vingt années précédentes et prévoit le renforcement de la surveillance exercée par le gouvernement fédéral, y compris le recours à des frais modérateurs et la surfacturation par les médecins. L'encadré 39 (ci-dessous) résume les principes de la L*oi canadienne sur la santé* (1984) et l'encadré 40 les grands traits du système canadien de soins de santé.

Les détails de la formation du système débordent le cadre du présent rapport. Un survol de cette histoire met cependant en évidence les éléments suivants :

- L'évolution de l'assurance santé a été largement appuyée par les citoyens, ce qui atteste l'ampleur de la participation populaire dans le système national, participation qui se maintient à ce jour.
- Le système a évolué de telle sorte (en quelques décennies) que les hôpitaux et les médecins en sont maintenant le pivot. Les analystes des politiques de santé estiment que c'est là la principale cause de la montée en flèche des coûts du système. Selon eux, il serait plus rentable que les soins soient fournis dans les communautés et à domicile par des professionnels autres que des médecins.
- De même, l'évolution de l'assurance santé a fermement établi des groupes particuliers (surtout les médecins et les associations d'hôpitaux) au cœur de l'élaboration de la politique. Il en est résulté une participation effective de groupes bien en vue et de « spécialistes » de l'élaboration des politiques de la santé, tandis que le rôle des citoyens (individus, coalitions ou organisations) n'est défini et compris que depuis peu.

Encadré 39. Les principes de la Loi canadienne sur la santé

En vertu de la Loi canadienne sur la santé, le système de santé d'une province doit répondre aux cinq critères ou principes suivants pour bénéficier du paiement de transfert intégral du gouvernement fédéral.

- Universalité – Le régime d'assurance-maladie de la province doit offrir à la totalité des résidants admissibles l'accès aux services de santé assurés, selon des modalités uniformes.
- Intégralité – Le régime doit assurer tous les services médicalement nécessaires fournis par les hôpitaux et les médecins.
- Accessibilité – Le régime doit assurer l'accessibilité raisonnable des services, sans frais modérateurs.
- Transférabilité – Les résidants d'une province restent protégés s'ils s'établissent dans une autre province canadienne ou s'ils voyagent au Canada ou à l'étranger.
- Gestion publique – Le régime doit être géré sans but lucratif par une autorité publique responsable devant le gouvernement provincial.

Source : Santé Canada 1999*a*.

© OCDE 2001

Encadré 40. **Caractéristiques du système canadien de soins de santé**

Les services hospitaliers et médicaux sont assurés par le régime provincial d'assurance-santé, sans participation significative aux coûts au point de service au-delà d'une certaine franchise.

Les régimes provinciaux sont seuls payeurs des services médicalement nécessaires et utilisent pour ce faire l'impôt personnel, les taxes de vente et l'impôt sur le revenu des sociétés. L'État assume 75 % des coûts de soins de santé. Les régimes privés d'assurance sont interdits en ce qui concerne les services essentiels.

Les citoyens sont libres de choisir médecins et hôpitaux.

Les cabinets de médecins sont en majeure partie privés et indépendants et suivent un système de paiement à l'acte fondé sur des taux négociés par les associations de médecins et les gouvernements provinciaux. Tous les médecins utilisent une formule de facturation standard.

Les hôpitaux sont en majeure partie publics et sans but lucratif ; leur financement est fondé sur un budget global annuel. Pratiquement toutes les chirurgies et tous les tests diagnostiques fondés sur une technologie de pointe ont lieu dans des hôpitaux, à quelques exceptions près, de fraîche date.

Pratiquement toutes les techniques de pointe employées dans les pays développés sont aussi accessibles au Canada. Toutefois, un système provincial de planification limite les techniques très coûteuses, comme la tomodensitométrie et l'imagerie par résonance magnétique aux hôpitaux régionaux.

Source : *Lassey et coll.*, 1997.

Intervention de la population dans le secteur de la santé

Les protagonistes

Les décisions relatives à la santé ont toujours largement reposé sur l'expertise médicale. A mesure de la transformation du système, il faut toutefois prévoir de difficiles déplacements de pouvoirs depuis les interlocuteurs « traditionnels » vers des sources relativement nouvelles, intéressées à participer à l'élaboration des politiques, qui comprennent à la fois la population et des groupes communautaires. Les réformes actuelles réorientent le système de soins de santé vers « [traduction libre] les soins primaires, la promotion de la santé, le soutien à domicile et les services communautaires » (Lassey et coll., 1997). Les médecins y perdent en influence, au profit des décideurs, du personnel infirmier et des professionnels de santé publique, chargés d'étudier les causes d'une bonne santé, tandis que les centres communautaires deviennent la pierre angulaire de la prestation de soins (Janigan, 1995).

L'apport des citoyens, individuellement, prend en outre plus d'importance maintenant que les gouvernements reconnaissent à quel point les décisions relatives aux soins de santé ne sont pas uniquement d'ordre technique et, par conséquent, l'apanage d'experts, mais également très liées aux valeurs et gagnant de ce fait à s'éclairer des opinions et priorités des citoyens.

Parmi les organisations les plus actives dans le secteur canadien de la santé, notons :

- *Associations* : L'Association canadienne des soins de santé (auparavant Association des hôpitaux du Canada) qui représente les hôpitaux du pays ; l'Association médicale canadienne, qui représente la plupart des médecins et recherche l'amélioration de la qualité et de la coordination ainsi que de la communication avec d'autres groupes de dispensateurs de soins ou organismes ; l'Association canadienne pour la qualité des services de santé, sorte de tribune où les professionnels de la santé et les regroupements de dispensateurs de soins se penchent sur l'amélioration de la qualité ; l'Association canadienne de santé publique, composée de professionnels représentant 25 disciplines du domaine de la santé, qui exécute et appuie activement des programmes de santé et de services sociaux à l'échelle nationale et internationale ; l'Association des infirmières

© OCDE 2001

et infirmiers du Canada, qui représentent les professionnels des soins infirmiers ; et l'Association des pharmaciens du Canada, qui préside aux destinées de la profession de pharmaciens.

- *Organismes accréditifs* : dont le Conseil canadien d'agrément des services d'accréditation, responsable de l'accréditation des organismes de soins de santé.
- *Organisations de lutte contre certaines maladies* : dont la Société canadienne du cancer, la Fondation des maladies du cœur du Canada et la Société canadienne du SIDA qui tentent d'influer sur le programme de recherche médicale par leurs interventions politiques.
- *Coalitions d'organisations non gouvernementales* : dont le *Groupe d'intervention action santé* (HEAL), qui réunit des organisations nationales vouées à la protection et à la consolidation du système canadien de soins de santé[20]. HEAL est un groupe diversifié d'environ 30 organisations, soit des associations professionnelles (dont plusieurs sont nommées ci-dessus), des regroupements de consommateurs (Association des consommateurs du Canada) et des groupes de lutte contre certaines maladies.

A cela s'ajoutent des groupes qui, même s'ils ne concentrent pas leur travail sur les *soins* de santé en particulier, s'occupent des grands déterminants de la santé comme la clochardise, la pauvreté et le chômage. Des groupes comme l'Organisation nationale anti-pauvreté et le Congrès du travail du Canada traitent de questions de santé dans le contexte de leurs thèmes prioritaires.

Complexité et élaboration des politiques

L'élaboration d'une politique de santé au Canada est-elle trop complexe pour laisser à la population la possibilité d'apporter un concours efficace? C'est ce que laissent croire certains chercheurs et décideurs, qui prétendent que les soins de santé sont dépourvus d'intérêt pour quiconque n'est pas patient ou « consommateur de soins ». Ainsi, selon Lomas (1996) :

> [*Traduction libre*] *Le citoyen moyen (et non le patient, le dispensateur de soins ou le gestionnaire, directement touchés) s'est montré jusqu'ici peu intéressé à contribuer [au dialogue sur les soins de santé] et possède d'ailleurs rarement la compétence exigée par la plupart des tâches qui lui sont confiées.*

Des faits montrent au contraire que si les citoyens hésitent à se mêler de l'élaboration des politiques c'est à cause des obstacles qui les en empêchent et le caractère illégitime qu'ils prêtent à certaines consultations plutôt que par pure complaisance ou par désintérêt (Kushner et Rachlis, 1998). Il existe beaucoup d'exemples d'interventions populaires et d'initiatives gouvernementales réussies en matière de politique dont :

- Les efforts des survivantes d'un cancer du sein pour former un réseau, exercer des pressions et influer sur la politique publique à l'occasion du Forum national sur le cancer du sein à Montréal, en novembre 1993.
- La formation de la Senior Citizens' Consumer Alliance for Long Term Care Reform, en Ontario, au début des années 90, qui a débouché sur la présentation d'un nouveau projet de loi moulé d'assez près sur les conseils de l'Alliance[21].
- Le *Forum national sur la santé*, consultation nationale destinée à ménager un espace *commun* aux intervenants et à la population, qui a atteint son objectif en ce sens et a montré que la population était parfaitement en mesure de contribuer de manière constructive à l'élaboration des politiques pour peu qu'elle dispose d'une information accessible en temps opportun.

Obstacles à la participation de la population

Il y a des obstacles de taille à une participation efficace de la population dans l'élaboration de politiques. Parmi eux :

- Assurer l'équilibre entre l'opinion des « spécialistes » (médecins et analystes des politiques) et celle des citoyens et des patients. Cet obstacle est particulièrement nuisible étant donné l'importance accordée à l'expertise médicale dans l'élaboration des politiques et la complexité du sujet.

© OCDE 2001

- Distinguer intérêt « concentré » (soit celui des personnes [dont patients, médecins, etc.] directement touchées par le bon fonctionnement du système de soins) et intérêt « diffus » (soit celui du grand public, bombardé de priorités concurrentes, dont les réductions d'impôts et la croissance économique).
- Faire en sorte que la population et les regroupements de consommateurs soient comptables devant ceux qu'ils représentent et mettre des moyens en place pour assurer cette reddition de comptes[22].
- Tenir compte de la diversité canadienne en matière de taille des communautés, de caractéristiques démographiques, d'activités économiques et d'ethnicité, difficulté particulièrement sensible au cours d'une consultation nationale.
- Faire en sorte que chacun participe aux consultations comme un individu doué de l'esprit civique plutôt que comme membre d'une organisation ou d'un regroupement.
- Veiller à ce que les consultations soient crédibles et pertinentes à différents paliers de gouvernement.

La section suivante est une description détaillée du Forum national sur la santé, illustrant la démarche du gouvernement fédéral et son traitement des obstacles définis ci-dessus. Suivent le compte rendu du Forum, les résultats obtenus sur le plan de la politique, la redéfinition des obstacles et une liste des objectifs atteints par l'événement.

Le Forum national sur la santé

En 1994, à l'occasion du discours du Trône, le gouvernement fédéral promettait d'amorcer un intense dialogue sur la santé et les soins de santé[23]. C'est le Forum national sur la santé qui a concrétisé cet engagement. Lancé par le Premier ministre en octobre 1994, le Forum avait pour mandat de « consulter les Canadiens et Canadiennes et de conseiller le gouvernement sur des moyens novateurs d'améliorer la santé de la population » (gouverneur général du Canada, 1994). Ces termes annonçaient clairement la nécessité de faire participer les Canadiens et les Canadiennes au dialogue.

Ces derniers étaient prêts. Comme il a été dit plus haut, en 1994, l'inquiétude suscitée parmi la population par le désengagement du gouvernement fédéral à l'égard de l'assurance santé atteignait des sommets. La place prise par diverses formes d'établissements et de services de santé privés attisaient le feu. Certes, le gouvernement fédéral réitérait son engagement absolu et sincère envers les principes de l'assurance santé, mais ses gestes démentaient ses paroles.

Officiellement, le Forum s'est terminé au début de 1997, mais bon nombre d'importants résultats se font encore sentir sur l'élaboration des politiques du secteur de la santé. Quelques éléments ont conféré au Forum un caractère unique.

- Le travail s'est fait en deux étapes. D'abord, les membres du Forum ont recueilli l'opinion de citoyens et de détenteurs d'intérêts afin de structurer leur travail. Puis, ils ont vérifié si la teneur de leurs recommandations reflétait bien les opinions et priorités exprimées.
- Le Forum a permis à la fois aux citoyens et aux détenteurs d'intérêts d'apporter leur concours. De fait, à la deuxième phase du processus ils ont même été convoqués simultanément, ce qui a permis de mettre au jour divergences et communautés de vues. Le Forum a pu ainsi assurer aux décideurs que ses recommandations avaient l'aval d'un public nombreux et divers et que les gestes faits suivant ces recommandations jouiraient d'un même appui.
- Le Forum a suivi une démarche délibérative qui, au contraire du débat, favorise la réflexion et l'apprentissage, la collaboration et la concentration des énergies sur un terrain commun, l'émergence de nouvelles solutions. Si le sondage d'opinions suscite des réponses spontanées, la délibération permet d'approfondir les complexités, les contraintes et les compromis qui sont le lot des décideurs aujourd'hui.

© OCDE 2001

Contexte

C'est le Premier ministre qui a présidé le Forum, la vice-présidence étant assurée par le ministre fédéral de la Santé. Il faut dire que le Forum leur a inspiré au départ un certain scepticisme. A titre de principaux dispensateurs de soins de santé, beaucoup estimaient qu'une consultation nationale allait susciter des attentes indues dans la population quand l'heure était plutôt à la réduction des dépenses fédérales et provinciales en santé. La crédibilité et l'utilité du Forum en ont été ébranlées : bon nombre croyaient qu'en l'absence de ces grands dispensateurs de soins (les provinces), les résultats seraient forcément douteux. D'autres soutenaient que le dialogue n'était « [traduction libre] qu'un écran de fumée masquant la réduction continue, par le ministre des Finances, de la contribution d'Ottawa aux coûts des soins de santé » (Gray, 1994). Les provinces ont finalement décidé d'adopter une position d'observateur vis-à-vis des activités du Forum.

Malgré tout, le gouvernement fédéral a poursuivi ses démarches. Vingt-quatre personnes ont été choisies pour former l'organe essentiel du Forum et un secrétariat indépendant a été établi à Santé Canada pour soutenir les travaux du forum. Le Forum réunissait des économistes, des analystes des politiques de santé, des médecins, des dispensateurs de soins, des avocats, des universitaires, des gens d'affaires et des membres de groupes communautaires. Toutes ces personnes jouissaient d'une haute estime et leur crédibilité collective a fait taire une bonne part des sentiments antagonistes des premiers mois (McGregor, 1995). D'emblée, les membres du Forum ont affirmé ne pas être des « instruments de groupes d'intérêt » (Gray,1994). Leur crédibilité collective a été raffermie encore lorsqu'ils ont confirmé s'engager dans cette démarche comme individus, sur une base volontaire.

Les provinces ont été invitées à déléguer des représentants à toutes les étapes du processus et trois délégués officiels ont été régulièrement présents. Ils faisaient rapport à leurs homologues provinciaux. Toutes les publications, les informations et les discussions ont été transmises aux gouvernements provinciaux. Plusieurs fonctionnaires du Secrétariat du Forum ainsi que du ministère de la Santé ont aussi délibérément tenter de communiquer avec les ministères provinciaux pendant toute la durée du Forum.

Le Forum devait disposer au départ d'un budget de 12 millions $Can et de quatre ans pour exécuter son mandat et faire rapport au Premier ministre. Le secrétariat et les membres du Forum se sont immédiatement employés à fixer les grands objectifs et les paramètres généraux du dialogue. De cette étape préliminaire ont émergé quatre thèmes qui devaient guider tout le travail subséquent du Forum. Ces thèmes, représentatifs de la portée et de la profondeur du mandat sont les suivants :

- *Valeurs* : le groupe de travail sur les valeurs devait répertorier les valeurs et principes qui, de l'avis des Canadiens, devraient sous-tendre les soins de santé, afin que le système continue de les refléter et d'y répondre.
- *Équilibre* : ce groupe devait étudier la façon de répartir les ressources limitées dans le secteur de la santé ainsi qu'entre ce secteur et d'autres.
- *Déterminants de la santé* : le groupe voué aux déterminants s'est penché sur la nature des mesures à prendre pour améliorer la longévité de la population canadienne et son état de santé.
- *Décisions fondées sur des données probantes* : ce groupe a cherché comment individus, praticiens et décideurs peuvent trouver et employer la meilleure information connue pour prendre des décisions.

Le Forum a entrepris son travail par l'examen de l'expérience des vingt années précédentes en matière d'analyse des politiques de santé, y compris les conclusions des commissions royales et des groupes de travail. Il a en outre demandé des mémoires à plus de 40 spécialistes de divers domaines et analysé les dépenses en santé et leurs résultats, au Canada et ailleurs (Ferderber, 1998).

Impliquer les Canadiens

La structure globale du Forum met en évidence les multiples possibilités de participation et la diversité des connaissances. L'une des possibilités était la participation intensive de la population

© OCDE 2001

parallèlement aux travaux d'enquête et de recherche propres du Forum. La consultation était prévue de telle manière que les membres du Forum pouvaient s'inspirer à mesure des résultats plutôt que d'attendre un compte rendu final. Le Forum a décidé de consulter des individus, des organisations bénévoles et d'autres parties intéressées.

Plusieurs décisions ont rapidement été prises quant à la structure de la consultation. Il allait d'abord y avoir des cercles d'études requérant de chaque participant un engagement de neuf heures. Ces cercles sont un instrument de décision et de consultation différent des groupes de réflexion et des sondages d'opinion habituels en ce qu'ils reposent sur l'hypothèse voulant que les citoyens aient à la fois la responsabilité de se renseigner sur une question et le droit d'exprimer leur opinion sur cette question (Réseau d'éducation de la démocratie, 1994). Les cercles d'étude permettent aux citoyens de participer à l'élaboration de politiques bien plus que toute forme traditionnelle de consultation, ce qui importe particulièrement dans des domaines aussi complexes que la santé. Ils assurent des délibérations structurées, approfondies, mais tout de même simples, qui encouragent les participants à envisager les opinions des uns et des autres sans antagonisme (Ferderber et coll., 1997). Le Forum a baptisé ses cercles d'études « groupes de discussion ».

Le Forum a également décidé que la consultation serait divisée en deux étapes. La première serait une définition initiale des préoccupations et des idées des Canadiens quant à l'orientation courante et future des soins de santé et de la santé. La seconde allait permettre de vérifier les orientations suggérées par le Forum avant d'en faire des recommandations officielles. L'objet de ces deux étapes était ceci :

Phase I :

- Inciter les Canadiens à un dialogue sur la santé et les soins ainsi que sur les changements et améliorations nécessaires à l'échelle nationale.
- Étudier des questions liées à la santé de la population canadienne.

Phase II :

- Sonder l'opinion générale sur les orientations et solutions suggérées par le Forum.
- Solliciter l'avis général sur les méthodes de mise en œuvre.

Phase I : Détermination des questions essentielles

De novembre 1995 à avril 1996, des groupes de discussion se sont réunis dans 34 communautés différentes. Toutes les personnes intéressées étaient priées de s'inscrire avant la réunion et de prévoir environ neuf heures, habituellement réparties en deux ou trois séances. On a demandé à une firme privée d'organiser la consultation et d'aider les groupes locaux à constituer les groupes de discussion. Le document *Question de santé… Votre opinion compte* a été largement distribué avant les réunions. Il s'agissait en effet des prémisses du dialogue ; les personnes qui ne prenaient pas part aux discussions étaient aussi invitées à répondre au questionnaire. Plus de mille exemplaires du document de consultation ont été retournés. Il contenait des données chiffrées, de l'information et quelques analyses préliminaires, toutes réparties entre les quatre thèmes initialement déterminés par le Forum. C'était un outil informatif, riche en informations opportunes, objectives et accessibles, à l'appui d'un dialogue éclairé sur la santé, tant dans les groupes de discussion que partout au pays.

Les membres des groupes de discussion aurait bien voulu traiter de questions locales et régionales, qui débordaient malheureusement le mandat du Forum. Les fermetures d'hôpitaux, le financement régional et la *Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang au Canada* (*Commission Krever*), qui a duré de 1994 à 1997, étaient très présents dans les esprits. Par ailleurs, les membres du Forum ont aussi été encouragés à participer aux réunions communautaires, ce que beaucoup ont d'ailleurs fait. Leur présence a souvent été grandement appréciée des participants, plus certains dès lors que leurs remarques seraient prises en considération une fois venu le moment de rédiger le rapport du Forum.

© OCDE 2001

A la fin de la première étape, 71 groupes de discussion avaient été dirigés d'une main experte et 1 300 Canadiens et Canadiennes avaient pu participer. Malgré la promesse sincère du Forum de tenir compte de la diversité du Canada sur le plan de la taille des communautés, des caractéristiques démographiques, des activités sociales et de l'ethnicité, il s'est avéré particulièrement difficile d'intégrer le Canadien « moyen » aux groupes de discussion. Plusieurs des personnes contactées croyaient en effet que les cercles d'étude étaient sous la coupe de ceux que les soins intéressent directement (médecins, patients et dispensateurs de soins) plutôt que de personnes assez neutres. D'autres avaient l'impression que le Forum était vraiment allé chercher des Canadiens de tous les segments de la société.

Le Forum a, sur son initiative, fait appel à diverses collectivités qui auraient, sans son insistance à cet égard, connu des obstacles pour participer au processus, y compris des sans-abris, des jeunes de la rue, des immigrants, des mères à faible revenu, des personnes âgées et des Autochtones (populations aborigènes). Dans ce dernier cas, il a fallu travailler avec des chefs et des membres des bandes et traduire le document de consultation en inuktituk.

Des acteurs de premier plan se sont manifestés. En avril 1996, une conférence tenue à Toronto a réuni des représentants d'organisations locales, régionales, provinciales et nationales ayant un intérêt particulier pour le domaine de la santé et des soins. Plus de 200 personnes se sont présentées et inscrits à des groupes dirigés par des professionnels pour discuter des quatre grands thèmes du Forum, soit :

- Répartir et planifier les ressources de santé et de soins.
- Passer de la recherche sur les déterminants de la santé à l'action.
- Favoriser l'analyse et la recherche éclairée avant de prendre des décisions sur la santé et les soins.
- Répertorier les valeurs chères aux Canadiens en matière de santé et de soins et faire en sorte que les décisions prises en tiennent compte.

Cette conférence marquait la fin de la première étape des consultations. Le Forum a ensuite diffusé un rapport sur son dialogue avec la population canadienne, qui présente ce qui est ressorti des discussions en groupes. Parmi les principales observations :

- La majorité des participants étaient très favorables à un système de soins de santé national financé par l'État, conformément aux principes de la L*oi canadienne sur la santé*.
- L'opinion était plus partagée en ce qui concerne le financement du système et l'idée de laisser des entreprises privées fournir certains services au sein du système public.
- Les participants appuyaient l'idée de nouveaux modèles de soins axés sur la promotion du bien-être et la prévention des maladies, le soutien à domicile et les centres de santé communautaires.
- Les participants acceptaient le fait que la santé soit tributaire de facteurs économiques comme l'emploi, le niveau de revenu, l'éducation et la disponibilité de ressources locales.
- Les participants souhaitaient l'accessibilité d'informations exactes et précises sur les diagnostics et les traitements (Forum national sur la santé, 1996*a*).

P*hase* 2 : O*bservations sur les orientations et options proposées*

Dès le début de la première étape, le Forum était déterminé à revoir les résultats des 71 groupes de discussion pour montrer les grandes orientations qu'il avait formulées avant de faire quelque recommandation que ce soit au gouvernement. Toutefois, entre la première et la seconde phase des consultations, le gouvernement fédéral a exigé que le Forum termine son travail en décembre 1996 pour mieux faire concorder sa durée avec les exigences des cycles budgétaire et électoral, écourtant ainsi le délai initial d'environ un an.

Le Forum et le secrétariat ont été forcés de réorganiser les dernières étapes du travail. Étant donné le nouveau délai, il s'avérait impossible de reconsulter les groupes de discussion ayant

© OCDE 2001

participé à la première phase. Pourtant, les membres du Forum étaient déterminés à vérifier la teneur de leurs orientations stratégiques avec la population. Ils ont donc décidé de faire un sondage téléphonique et deux conférences régionales, l'une à Vancouver et l'autre à Montréal.

Certains participants représentaient le public, d'autres les acteurs du domaine de la santé. Chacune a réuni environ 200 personnes. Tenant compte des résultats des groupes de discussion, des conférences antérieures, des réunions avec les spécialistes, des documents demandés, des lettres et des mémoires, le Forum a rédigé un document de consultation, intitulé F*aire progresser le dialogue sur la santé et les soins de santé*, qui résume la pensée des membres du Forum sur trois grands sujets : agir différemment pour préserver le système, transformer en gestes concrets nos connaissances sur les facteurs favorables à la santé et disposer de meilleures informations pour prendre des décisions plus éclairées (Forum national sur la santé, 1996*b*). Le document a été distribué à toutes les personnes devant participer aux conférences. Les personnes qui ne pouvaient pas se présenter ont été priées de répondre à un questionnaire au téléphone.

Les conférences de Vancouver et de Montréal étaient uniques en ce qu'elles réunissaient plus de 200 citoyens et intervenants dans chaque cas. Nulle pondération particulière n'était attachée aux opinions des uns et des autres. Les conférences servaient essentiellement à donner un sens général des points d'accord et de désaccord avec les interprétations et les opinions présentées par les membres du Forum.

Outre les conférences et les sondages téléphoniques, 500 membres du grand public choisis au hasard ont été invités à participer à un sondage téléphonique, dans un but comparatif. Le tout s'est déroulé en six semaines, à l'automne 1996.

Les conférences et les entrevues téléphoniques ont permis de s'assurer que F*aire progresser le dialogue sur la santé et les soins de santé* reproduisait bien les préoccupations, les opinions et les suggestions exprimées pendant la première phase et y répondaient. Si les voies de changement proposées avaient l'assentiment général, il n'en allait pas de même des méthodes de mise en œuvre. Les participants ont offert d'heureuses solutions de rechange et les discussions tenues à l'occasion des conférences dont tient compte le rapport final des membres du Forum (Ferderber et coll., 1997).

Les membres du Forum ont également étudié les conclusions de la consultation et constaté un consensus assez large parmi le public et les intervenants du secteur de la santé au cours des deux phases de consultation. Par ailleurs, les participants se sont montrés très satisfaits du déroulement des consultations. Environ 75 % des répondants étaient contents d'avoir eu la chance d'exprimer leur opinion à cette occasion (*ibid.*).

Résultats

Le 4 février 1997, le Forum a présenté ses conclusions au Premier ministre. Le rapport en deux volumes, intitulé L*a santé au Canada : un héritage à faire fructifier*, a été bien accueilli par la population, les praticiens et les administrateurs. Tous ceux qui ont participé ont pu s'y retrouver et le Forum a donc pu garantir aux décideurs que les initiatives auxquelles ses recommandations allaient donner lieu seraient certainement bien appuyées et acceptées par les citoyens comme par les intervenants du secteur.

Publié juste deux semaines avant le budget fédéral de 1997, le rapport a permis au gouvernement fédéral de répondre aux Canadiens en intégrant quelques recommandations du Forum au discours. Fort opportunément, le rapport a abouti dans les cabinets politiques en fin de mandat. Il faut toutefois noter que les citoyens n'ont pas participé dans la mesure où ils le croyaient initialement, étant donné l'abrègement du processus consultatif et la décision de ne pas reconsulter les groupes de discussions. Mais cette situation ne semble pas avoir fait problème. Les efforts déployés par le secrétariat pour vérifier et faire rapport au moyen de conférences et d'entrevues téléphoniques semblent avoir satisfait les attentes de la population.

© OCDE 2001

Recommandations du Forum

Conclusions générales

Le rapport final du Forum, intitulé *La santé au Canada : un héritage à faire fructifier*, contient des recommandations essentielles. Le Forum conclut entre autres que le système canadien de soins de santé est fondamentalement sain et qu'il faut préserver ses principales caractéristiques. Les membres du Forum croient en effet que la couverture au premier dollar (c'est-à-dire l'absence de frais modérateurs) des services médicalement nécessaires dès lors financés par les voies fiscales ordinaires fait en sorte que les Canadiens bénéficient de soins médicaux quand ils en ont besoin tout en évitant le double emploi et les impérities inhérents à un système composé de centaines de régimes privés. Le système actuel des douze régimes d'assurance santé interreliés réduit les frais administratifs en plus d'être cohérent et de conférer un certain pouvoir de négociations face aux dispensateurs de soins et à l'industrie des soins. Les membres du Forum ont insisté sur l'incongruité du concept de profits dans le système canadien, soutenant qu'il « dérogerait à la notion de santé comme bien public[,] ferait gonfler les frais d'administration et pourrait produire des injustices dans l'accessibilité et la qualité des soins » (Forum national sur la santé, 1997).

En 1997, à la publication du rapport, le Forum estimait que les Canadiens dépensaient 72 milliards $Can annuellement, soit 2 500 $Can par personne en soins de santé, ce qui fait du système l'un des plus coûteux au monde. Ses membres jugeaient donc qu'on consacrait déjà suffisamment d'argent au système et que la « crise » présumée n'était pas attribuable à la réduction du financement public. Donnant entre autres exemples les variations du nombre de chirurgies, du nombre de jours d'hospitalisation de personnes qui n'ont pas besoin de soins à long terme et l'usage impropre des médicaments à la grandeur du pays, les auteurs du rapport soulignaient qu'il y avait lieu de rentabiliser les ressources pour améliorer le système sans changer beaucoup les niveaux de financement. Les recommandations tenaient tout de même compte du fait que le rapport était déposé à une époque où la réduction de la dette du pays était priorité absolue.

Première priorité : faire différemment pour préserver le système

Le Forum a recommandé de préserver le système canadien de soins de santé en modifiant toutefois les façons de faire. C'est ainsi qu'il faut conserver le modèle du « payeur unique » (en vertu duquel les services médicalement nécessaires sont payés à même les deniers publics), les cinq principes de la *Loi canadienne sur la santé* ainsi que l'étroite collaboration et le partenariat entre le fédéral et les provinces. Mais qu'en est-il de la modification des procédés ?

D'abord, le Forum recommandait de stopper la réduction des paiements de transfert du fédéral aux provinces et d'établir un seuil à ne pas franchir. Les provinces y gagneraient en certitude et en stabilité financière et le gouvernement fédéral serait toujours en mesure d'assurer le respect des principes de la *Loi canadienne sur la santé*.

Le Forum recommandait également d'étendre l'assurance-santé aux médicaments et aux soins à domicile médicalement nécessaires. Actuellement, les médicaments sont fournis gratuitement au patient hospitalisé, qui assume toutefois les coûts sitôt son congé obtenu. Le Forum a fait observer que le coût des médicaments fait augmenter rapidement le coût des soins de santé. En effet, les Canadiens dépensent presque autant en médicaments qu'en services médicaux. Le Forum concluait donc à la possibilité de faire des économies et d'améliorer l'accessibilité des services médicalement nécessaires en assurant le coût des médicaments (voir le tableau 1). A cette fin, il recommandait donc de créer un système national d'information sur le médicament et de s'engager à étudier la meilleure façon de juguler les coûts tout en intégrant les régimes privés et provinciaux d'assurance-médicaments (qui offrent une couverture de niveaux variés) à un système public.

Des recommandations similaires visent les soins à domicile. Ces derniers comprennent les soins après maladies ainsi que les soins prolongés et palliatifs au domicile des patients, un système qui peut être plus rentable et moins stressant pour les patients pourvu que les moyens nécessaires soient bien

© OCDE 2001

en place. Comme les médicaments, beaucoup de services, répétons-le, sont fournis gratuitement à l'hôpital et aux établissements de soins à long terme, mais doivent être assumés directement par les patients dès leur sortie. Le Forum recommandait par conséquent que ces services externes soient intégrés aux services de santé publics, d'où la phrase « il faut financer les soins, non le dispensateur ou le lieu des soins[24] ».

Le Forum recommandait aussi que les soins primaires, premier contact entre un patient et le système de soins de santé, soit l'objet d'un examen et d'une réforme méticuleux. Le Forum ne suggérait aucun modèle particulier mais avançait que toute réforme des soins primaires devrait pour le moins : 1) rajuster le financement en fonction des patients plutôt que des services ; 2) à prévoir un mode de rémunération qui ne soit pas fondé sur le volume des services fournis par les médecins mais favoriser plutôt la continuité des services préventifs et les traitements et le recours à des équipes multidisciplinaires.

Le Forum recommandait enfin que le gouvernement fédéral crée un fonds de transition de 50 millions $Can par année pour favoriser l'innovation dans la mise en œuvre des orientations résumées ci-dessus. Ce fonds servirait au financement de projets pilotes, à la diffusion des résultats et à la promotion des modèles exemplaires.

Deuxième priorité : transformer en gestes concrets nos connaissances sur la santé

Reconnaissant que la santé c'est beaucoup plus que les soins, le Forum a fait un certain nombre de recommandations pour améliorer plus généralement la santé de la population canadienne. Parmi celles-ci :

- Élaborer une stratégie globale et intégrée de programmes et de soutien du revenu à l'intention des enfants et des familles.
- Assurer la collaboration entre le gouvernement fédéral, le secteur privé et les fondations existantes pour consolider l'action communautaire.
- Créer un institut de santé autochtone pour aider les collectivités autochtones à résoudre leurs problèmes de santé et prendre des mesures concrètes en ce sens.
- Reconnaître explicitement l'incidence des politiques économiques sur la santé et la société et aider les individus qui souhaitent entrer sur le marché du travail.

Troisième priorité : prendre des décisions fondées sur des données probantes

Les tendances comme l'intérêt croissant envers la santé des populations et ses déterminants, les pressions fiscales accrues, les données et les connaissances nouvelles générées par la recherche et les progrès techniques ainsi que le mouvement de réforme des systèmes de santé et de soins exigent des décisions plus éclairées. Or, pour prendre des décisions fondées sur l'expérience, il faut utiliser systématiquement la meilleure information disponible afin d'évaluer les solutions possibles en matière clinique, administrative et stratégique. Pour créer un contexte propice à la prise de décisions fondée sur l'expérience, le Forum a recommandé :

- De créer un système national d'information sur la santé qui regrouperait un ensemble normalisé de données longitudinales sur l'état de santé, sur les déterminants de la santé et le rendement du système de santé en plus d'assurer le respect de la vie privée des patients et la confidentialité des renseignements qui les concernent.
- D'établir un programme global de recherche afin d'élargir les connaissances et de générer des données de qualité pour alimenter le système d'information sur la santé. Il faudrait pour ce faire entreprendre un examen stratégique de l'état actuel des connaissances sur la santé, relever les mécanismes les plus aptes à promouvoir l'analyse, la synthèse la traduction, la diffusion et la compréhension des données existantes et assurer un financement égal à la recherche clinique de base et à la recherche sur les déterminants non médicaux de la santé.

© OCDE 2001

Quelques semaines à peine après le dépôt du rapport final, le gouvernement fédéral présentait son budget 1997. Un certain nombre des recommandations du Forum étaient déjà concrétisées. C'est ainsi que le gouvernement créait un F*onds d'adaptation des soins de santé* de 150 millions $Can à répartir entre les provinces en trois ans pour aider ces dernières à mener à bien des projets pilotes visant de meilleures et de nouvelles méthodes de prestation de soins de santé, y compris les soins à domicile, les services pharmaceutiques et la réforme des soins primaires. A cela s'ajoutaient 50 millions $Can à consacrer en trois ans à la création d'un système canadien d'information sur la santé et de plusieurs programmes destinés à améliorer la santé et les conditions de vie des enfants. Enfin, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux TCSPS (le transfert par le gouvernement fédéral aux provinces pour soutenir la santé, l'éducation supérieure, les services sociaux et l'assistance sociale) était assorti d'un plancher au dessous duquel on ne pouvait descendre de onze milliards $Can en fond. La part de composant en fond a augmenté à 12.5 milliards $Can plus tard durant cette année-là, suivant la recommandation du Forum, de sorte que les provinces soient assurées d'un financement prévisible et stable.

O*rientations actuelles en matière de santé*

Près de trois ans se sont écoulés depuis le dépôt du rapport final, manifestement fondé sur l'apport des citoyens. Mais ce rapport a-t-il eu quelque incidence sur la politique? Son efficacité dépend de l'utilisation des recommandations qu'il contient dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des changements apportés au système de santé.

Beaucoup d'initiatives inspirées du Forum sont aujourd'hui en cours, à preuve l'Institut de santé des Autochtones et le Réseau canadien de la santé. En novembre 1999, on annonçait un projet de loi visant la création d'instituts canadiens de recherche en santé responsables de l'organisation, de la coordination et du financement de la recherche au niveau fédéral ainsi que l'avancement de la prise de décisions fondées sur l'expérience.

Les recommandations du Forum touchant la première priorité, soit *préserver le système en changeant les procédés*, étaient les plus difficiles à concrétiser sur le plan politique. Elles visent les soins à domiciles, les médicaments et la réforme des soins primaires et ont une incidence directe sur l'action provinciale dans le domaine de la santé et des soins mais aussi sur plusieurs groupes d'intérêts puissants, dont les médecins, les hôpitaux et l'industrie des régimes d'assurance privés. Il faut compter aussi avec les inquiétudes d'un bon nombre sur le coût éventuel des soins à domiciles et des programmes de médicaments assurés. C'est pourquoi les perspectives divergent quant aux soins à domicile et aux médicaments assurés. Certains trouvent le mouvement désespérément lent mais d'autres soutiennent qu'il faut d'abord fortifier et stabiliser l'assurance-santé avant qu'y soient ajoutés les soins à domicile et les médicaments (Association médicale canadienne, 1999).

Chose certaine, ces initiatives ont eu des suites. Au début de 1998, une conférence nationale restreinte a eu lieu pour chacune des questions que sont l'assurance-médicaments, l'assurance soins à domicile et le système d'information sur la santé. Le ministre fédéral de la Santé était hôte en collaboration avec un de ses homologues provinciaux. Les conférences étaient financées par le Fonds pour l'adaptation des soins de santé. Toutes les conférences avaient pour but de favoriser le dialogue entre les parties intéressées par les questions complexes associées à chacune des initiatives. Les échanges ont donc commencé mais il n'existe pas encore de régime national d'assurance-médicaments ni d'assurance-soins à domicile.

D*ifficultés et réussites du* F*orum*

- É*quilibre des points de vue* : Le travail du Forum a mis en lumière de multiples contributions et des connaissances diverses. Les conférences, les rapports des spécialistes, les groupes de discussion des citoyens et les documents des chercheurs y ont tous concouru. L'une des principales difficultés du Forum a été de produire un ensemble acceptable de recommandations reflétant la diversité des expériences, des antécédents et des contributions. La pondération explicite des points de vue revenait aux membres du Forum. Même si les conférences régionales

© OCDE 2001

de 1996 leur a permis de s'assurer qu'ils avaient tenu compte de l'apport des citoyens, des spécialistes et des détenteurs d'intérêts, il reste des groupes qui considèrent n'avoir pas eu suffisamment de visibilité tout au long des travaux. Impossible de savoir toutefois si cette situation est inhérente à l'élaboration des politiques ou si elle est évitable.

- *Représentation au sein des groupes de discussion* : Il est particulièrement difficile de bien tenir compte de la diversité de la population canadienne. Plusieurs des personnes interrogées ont soutenu que les groupes de discussion étaient dominés par les personnes directement touchées par le système, comme les médecins ou les patients de fraîche date. D'autres considèrent au contraire que grâce en grande partie aux efforts déployés auprès des organisations locales, le Forum a bel et bien mis en scène le Canadien « moyen ». Mais cette difficulté est commune à toutes les consultations et particulièrement à celles qui ont un caractère national et qui font appel à tant d'acteurs différents.
- *Participation du gouvernement et de la population* : L'appui du Premier ministre, des ministres et des hauts fonctionnaires était essentiel à la crédibilité et à la légitimité du Forum. Ce dernier confirme que les Canadiens et les Canadiennes sont désireux de consacrer beaucoup de temps aux discussions stratégiques qui présentent sens et importance à leurs yeux.
- *Suffisance du temps et des ressources* : Pour assurer l'efficacité d'une consultation, il faut y consacrer assez de temps et de ressources (humaines et financières). Comme le Forum a bénéficié de l'attention des échelons supérieurs du gouvernement fédéral, le processus a profité de ressources adéquates et du soutien d'un secrétariat composé de plus de vingt personnes. Le budget et l'ampleur des ressources humaines témoignent de la portée, de l'étendue et de la complexité du sujet à l'étude ainsi que des dimensions géographiques et de la diversité du Canada lui-même.
- *Consultation délibérative* : Une démarche délibérative bien structurée, dirigée par des professionnels et appuyée par une information factuelle simple est propice au dialogue. Le dialogue n'est pas un débat. Il stimule la réflexion et l'apprentissage, canalise les efforts vers un but commun et vers la collaboration et permet l'émergence de nouvelles idées. La plupart des participants aux groupes de discussions étaient prêts et n'hésitaient pas à modifier leur opinion à mesure des échanges. Beaucoup en ont d'ailleurs tiré une meilleure capacité d'analyse et la faculté de prendre des décisions plus informées en matière stratégique. En ce sens, la délibération est propice au civisme. Autre fait important : les participants se sentaient solidaires des orientations proposées par les membres du Forum et ont donc l'impression d'avoir un joué un rôle important dans leur mise en œuvre.
- *Sanction des résultats par de multiples gouvernements* : Au départ, le Forum a dû composer avec la désaffection des provinces, ce qui pesait lourd puisque la fourniture des soins relève des provinces et que les recommandations issues de la consultation nationale ne pouvaient manquer d'influer sur les activités des provinces. Ces dernières hésitaient – à juste titre – à susciter des attentes particulières dans la population à l'heure où elles tentaient de réduire leurs dépenses dans le domaine social. Cependant, malgré l'impossibilité de mobiliser tous les paliers de gouvernement, le Forum a prouvé que les communications formelles et informelles tout comme l'attachement à la transparence font beaucoup pour entretenir la confiance et tenir toutes les parties intéressées bien au fait des progrès.
- *Engagement volontaire des membres comme individus* : Au Canada, toute discussion sur la politique de santé et de soins peut se teinter fortement de politique. Le président du Comité d'orientation du Forum a d'ailleurs déclaré : « [traduction libre] Nous sommes intéressés par des questions nationales et non un organisme fédéral [...] Nous souhaitons ardemment que le Forum reste apolitique, mais nous avons manifestement besoin de comprendre le contexte politique » (cité dans Gray, 1996). Or, comme les membres du Forum se sont engagés comme individus et comme volontaires plutôt que comme représentants de certains groupes d'intérêts, leur crédibilité n'a pas été entachée, que ce soit auprès de la population, des fonctionnaires et de nombreux groupes d'intérêts.

© OCDE 2001

Étant donné ces difficultés et ces succès, on peut dire sans réserve que le Forum a accompli sa mission. Non seulement a-t-il présenté des recommandations réalistes, que beaucoup de groupes d'intérêts et de citoyens acceptaient d'entériner, mais encore a-t-il réussi à hausser le niveau du dialogue sur la santé et les soins d'un bout à l'autre du Canada..

Perspectives prometteuses

Il se dégage un certain nombre d'avenues prometteuses en ce qui a trait à la participation des citoyens à l'élaboration des politiques. En voici trois parmi les plus importantes : 1) les efforts récemment déployés par Santé Canada pour bâtir un cadre stratégique à cette fin ; 2) les travaux en cours au gouvernement du Canada pour élaborer une politique de participation de la population canadienne ; et 3) l'engagement renouvelé des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux pour collaborer dans la détermination et l'atteinte des objectifs sociaux.

Santé Canada : élaborer une politique stratégique de participation de la population

Depuis 1998, Santé Canada s'emploie à élaborer un « cadre et des lignes directrices globales de participation de la population ». Ce faisant, le ministère tente d'orienter davantage son action vers la population et s'est engagé à assurer la contribution du public dans les processus qui influent sur l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes ; à être plus responsable, à prendre des décisions mieux informées et à mieux comprendre la population ; à toujours poser l'hypothèse, enfin, que tous les protagonistes pourraient souhaiter participer à la résolution des questions et être informés des progrès accomplis (Santé Canada 1999*b*).

Le cadre est toujours dans sa phase d'initiation, mais au cours des recherches menées pour le présent rapport, les protagonistes ont souvent décrit comme prometteuses les promesses de participation, de transparence et de responsabilité. Reste à savoir si cette transparence accrue va toucher aussi l'élaboration des politiques.

Le gouvernement du Canada : politique de participation de la population canadienne

En collaboration avec tous les ministères et organismes fédéraux, le Bureau du Conseil privé travaille à élaborer un « énoncé de politique et des lignes directrices sur la façon de favoriser la participation des citoyens ». Cet énoncé remplacera les actuelles lignes directrices du gouvernement fédéral sur les consultations (1992). L'objet est un engagement du gouvernement à consulter le public, à définir des méthodes et des principes directeurs généraux pour assurer un engagement réel de la population à la prise des décisions gouvernementales et à définir les rôles et obligations de chacun en vertu d'une culture consultative.

L'engagement du gouvernement fédéral doit déboucher sur des politiques et des programmes qui répondent aux priorités, aux besoins et aux préoccupations du public ; des décisions bien informées, logiques et généralement acceptées ; la responsabilité envers les décideurs et le public ; l'amélioration continue des méthodes de consultation du gouvernement fédéral ; et une confiance accrue envers les institutions fédérales.

Collaboration fédérale-provinciale-territoriale : engagement renouvelé

Les gouvernements du Canada jouissent d'un certain nombre de mécanismes pour vérifier si les objectifs sociaux des différents paliers de gouvernement n'ont pas des fins contraires. Il y a au moins chaque année des conférences des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la santé et des réunions plus fréquentes encore des sous-ministres et des sous-ministres adjoints.

En septembre 1999, la Conférence annuelle des ministres fédéral, provinciaux et territoriaux de la Santé a débouché sur un engagement ferme envers une collaboration active dans un certain nombre de domaines essentiels de la santé, y compris le maintien d'un système public de soins de santé financièrement viable, la collaboration à la planification des ressources humaines en santé et à

© OCDE 2001

l'élaboration de méthodes de nature à améliorer la santé de la population canadienne et, enfin, la promotion de la mise au point et de l'utilisation efficace des technologies de l'information.

La ministre de la Santé et des Services sociaux de l'Ile-du-Prince-Édouard a dit de cette réunion : « En plus d'acquitter de leurs responsabilités provinciales ou territoriales, les ministres doivent collaborer avec leurs homologues afin de répondre aux besoins de tous les Canadiens et Canadiennes en matière de santé ». Commentaire du ministre fédéral de la Santé : « Les ministres fédéral, provinciaux et territoriaux ont fait des progrès notables ici sur une gamme étendue de questions liés à la santé. [...] Nous allons continuer à collaborer pour que tous les Canadiens et les Canadiennes aient accès à des soins de santé de haute qualité et pour qu'ils disposent de l'information requise pour prendre des décisions éclairées et veiller à leur propre santé et à leur propre bien-être » (Secrétariat des conférences intergouvernementales, 1999). Ces observations sur le secteur de la santé reflètent d'ailleurs l'engagement général à la collaboration exprimé par la signature récente de l'Entente cadre sur l'union sociale.

Conclusions

Ces tendances nouvelles sont fort à propos : le budget fédéral, annoncé le 16 février 1999, comprend un plan quinquennal visant l'augmentation du financement accordé au système de santé. En 1998-1999, le transfert total du Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux TCSPS aux provinces était de 26,3 milliard $Can (12,5 milliards $Can en fond et 13,8 milliards $Can en points fiscaux). Le budget 1999 promettait 11,5 milliards $Can de plus en transfert TCSPS en cinq ans de 1999-2000 à 2003-2004. C'est là un investissement considérable pour la santé, mais tout de même le composant en fond de 15 milliards $Can pour 2001-2002 et pour les années ultérieures est notablement inférieur aux 18,5 milliards de dollars que ces versements atteignaient avant l'instauration du TCSPS en 1996-1997. L'annonce d'un versement initial de 3,5 milliards $Can sur une durée maximum de trois ans aux provinces, en fonction de la population de chacune, a été très populaire, d'autant que chacune aura la latitude de dépenser l'argent au rythme que lui conviendra.

Toutefois, même si cette somme est la bienvenue pour tous les paliers de gouvernement et pour la population, il faut noter que le Forum avait conclu à un niveau suffisant des dépenses en santé et attribuait les problèmes existants à d'autres facteurs que l'insuffisance du financement. Cependant, le Forum faisait toujours une référence à un panachage de dépense publique et privée en parlant des dépenses. La recommandation du Forum d'élargir le système public pour inclure les soins à domicile et le médicament, revenait, en fait, à une demande d'une augmentation des dépenses publiques, ainsi d'une baisse des dépenses privées. Il reste donc à savoir si, de fait, la solution est d'ordre pécuniaire ou structurel.

Quoi qu'il en soit, tout porte à croire à une collaboration plus intense entre les gouvernements, le secteur du bénévolat, les groupes d'intérêts, les citoyens et tout le gouvernement fédéral. Il en résultera forcément un dialogue stratégique et des décisions mieux informées et des relations de plus en plus positives entre gouvernements et citoyens du Canada.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :

CHOI, Kin, gestionnaire – Centres d'excellence pour le bien-être des enfants, Direction générale de la promotion et des programmes de la santé, Ottawa, ON

CHRISTINE, Ring – Relations extérieures, Société canadienne du cancer, Toronto, ON

FARINGTON, Maureen – Association des infirmières et infirmiers du Canada et le Groupe d'intervention Action santé (HEAL), Ottawa, ON

FARRELL, Mike – directeur adjoint, Organisation nationale anti-pauvreté, Ottawa, ON

FERDERBER, Rhonda – ex-directrice, Direction des communications et consultation, forum national sur la santé, Santé Canada, Ottawa, ON

FINKLE, Diane – conseillère principale, Affaires publiques, Société canadienne du cancer (Division de l'Ontario), Toronto, ON

FRENCH, Linda – directrice, Division des relations fédérales-provinciales, Santé Canada, Ottawa, ON

GILDERS, Carla – directrice générale, Direction des communications et consultations, Santé Canada, Ottawa, ON

HALL, Peter – directeur national, Réseau canadien de l'environnement, Membre de la table ronde du secteur bénévole, Ottawa, ON

HARTY, Corita – agente principale de consultation, Direction des communications et consultation, Secrétariat de la consultation ministérielle, Santé Canada, Ottawa, ON

HOPKINS, Janice – directrice, Division du développement des connaissances et de la politique, Bureau de la santé et l'inforoute, Santé Canada, Ottawa, ON

JONES, Jean – Association des consommateurs du Canada et le Groupe d'intervention action santé (HEAL), Dundas, ON

KYLE, Ken – directeur national des affaires publiques, Société canadienne du cancer, Ottawa, ON

MARTIN, Pamela – gestionnaire de la recherche, Association canadienne des sons et services à domicile, Ottawa, ON

MOORE, Katherine – médiatrice et infirmière de la santé publique, Services de médiation de Kingston, Kingston, ON

PHOEL, Bill – directeur exécutif, fondation des maladies du cœur du Canada, Ottawa, ON

SEHGAL, Aruna – conseillère principale en politique, Bureau du directeur général régional, Santé Canada, Toronto, ON

SHULMAN, David – Democracy Éducation Network, Ottawa, ON

VANDERLOO, Christine – analyste principale des politiques, Bureau des relations fédérales-provinciales, Direction des affaires intergouvernementales, Direction générale des politiques et de la consultation, Santé Canada, Ottawa, ON

WYMAN, Miriam – coordonnatrice des projets, L*a société que nous voulons*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, Ottawa, ON

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES (1999),
Un cadre visant à améliorer l'union sociale pour les Canadiens. Préambule. Ottawa, Ontario : Affaires intergouvernementales.

CENTRE CANADIEN POUR LA PHILANTHROPIE (1997),
Fiche d'information : renseignements sur le secteur bénévole et charitable au Canada. Ottawa, Ontario.

CANADIAN MEDICAL ASSOCIATION (CMA) (1998),
Canadians' Access to Quality Health Care : A *System in Crisis*. Submission to the House of Common Standing Committee on Finance for Pre-Budget Consultations, 31 août.

DEMOCRACY EDUCATION NETWORK (1994),
Talking About Immigration : The Study Circles on the Future of Immigration Policy. Septembre. Ottawa, Ontario.

EKOS RESEARCH ASSOCIATES INC. (1998),
Rethinking Citizen Engagement, Presentation to the Institute on Governance Citizen Engagement Conference. Octobre 27.

EVE, S. B., V. PILLAI, C. EASTERLING, et J. D. JONES (1995),
« Use of Health Care Services by Older Adults in the United States, Great Britain and Canada. » Chapitre 4 in Eve, Susan, Betty Havens, and Stanley Ingman. (Eds.) *The Canadian Health Care System : Lessons for the United States*. Fort Worth, Texas : University of North Texas Centre for Texas Studies.

FERDERBER, R. (1998),
National Forum on Health : Sharing the Legacy. Presentation to the Dutch Delegation's Study Visit to Canada. 16 Juin, Toronto, Ontario.

FERDERBER, R., M. FORTIER, et J. HOPKINS (1997),
« Taking the Pulse of Canadian Health and Health Care. » *Plan Canada*. vol. 37(3).

FORUM NATIONAL SUR LA SANTÉ, (1996*a*),
Rapport sur le dialogue avec les Canadiens et les Canadiennes. Ottawa, Ontario : Santé Canada.

FORUM NATIONAL SUR LA SANTÉ (1996*b*),
Faire progresser le dialogue sur la santé et les soins de santé : document de consultation. Ottawa, Ontario : Santé Canada.

FORUM NATIONAL SUR LA SANTÉ (1997),
La santé au Canada : un héritage à faire fructifier. Ottawa, Ontario : Santé Canada.

FORUM NATIONAL SUR LA SANTÉ (1998*a*),
A la recherche d'un équilibre : le secteur de la santé au Canada et ailleurs. Sainte-Foy, Québec : Éditions MultiMondes.

FORUM NATIONAL SUR LA SANTÉ (1998*b*),
La prise de décisions : données probantes et information. Sainte-Foy, Quebec : Editions Multimondes.

GOUVERNEUR GÉNÉRAL DU CANADA (1994),
Discours du trône ouvrant la première session de la trente-cinquième législature du Canada. Ottawa, Ontario.

GRAVES, F. L., P. BEAUCHAMP, D. HERLE (1998),
« Recherche sur les valeurs de la population relativement à la santé et au système de santé ». Forum national sur la santé. *La prise de décisions : données probantes et information*. Sainte-Foy, Québec. Éditions MultiMondes.

GRAY, C. (1994) « An unhealthy start for the national forum. » *de l'Association médicale canadienne*. vol. 151 (12).

GROUPE D'EXPERTS SUR LA SAINE GESTION ET LA TRANSPARENCE DANS LE SECTEUR BÉNÉVOLE, (1999),
Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada. Rapport final. Ottawa, Ontario : Table ronde du secteur bénévole.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SECTEUR BÉNÉVOLE, (1999),
Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole. Rapport des tables conjointes. Août.

© OCDE 2001

HURLEY, J., V. BHATIA, et B. MARKHAM (1995),
Is Small Really Beautiful? Thoughts on the 1995 Federal Budget. Policy Commentary C95-1. McMaster University, Hamilton, Ontario : Centre for Health Economics and Policy Analysis.

JANIGAN, M. (1995),
« A Prescription for Medicare : Ten Ways to Heal the Health-Care System. » Maclean's. 31 Juillet.

KUSHNER, C. et M. RACHLIS (1998),
Stratégies pour accroître la participation des consommateurs à l'élaboration des politiques de la santé. Dans : Forum national sur la santé. La prise de décisions : données probantes et information. Sainte-Foy, Québec : Éditions MultiMondes.

LANGFORD, S. J. (1982),
The Law of Your Land : A *Practical Guide to the New Canadian Constitution*. Toronto, Ontario : CBC Enterprises.

LASSEY, M. L., W. R. LASSEY et M. J. JINKS (1997),
Health Care Systems Around the World : *Characteristics, issues, reforms* . Upper Saddle River, New Jersey : Prentice-Hall Inc.

LEIBOVICH, E., H. BERGMAN, et F. BÉLAND (1998),
« Les dépenses de santé et le vieillissement de la population au Canada. » I*n* Forum national sur la santé. A *la recherche d'un équilibre* : *le secteur de la santé au Canada et ailleurs*. Sainte-Foy, Québec : Éditions MultiMondes.

LOMAS, J. (1996),
Reluctant Rationers : *Public input to Health Care Priorities*. McMaster University, Hamilton, Ontario : Centre for Health Economics and Policy Analysis. Paper C96-2.

MASLOVE, A. (1998),
« Les objectifs nationaux et le rôle du fédéral dans les soins de santé. I*n* Forum national sur la santé. » A *la recherche d'un équilibre* : *le secteur de la santé au Canada et ailleurs*. Sainte-Foy, Québec : Éditions MultiMondes.

Mcgregor, M. (1995),
« Why don't we give the National Forum on Health a chance to deliver? » *Journal de l'Association médicale canadienne*. vol. 152 (4).

MINISTRES PROVINCIAUX ET FÉDÉRAUX DE LA SANTÉ, (1997),
Vision renouvelée du régime de santé du Canada. Ottawa, Ontario : Conférence des ministres provinciaux et territoriaux de la santé. Février.

NEVITTE, N. (1996),
The Decline of Deference : *Canadian Value Change in Cross-National Perspective*. Peterborough, Ontario : Broadview Press.

O'HARA, K. (1998),
Securing the Social Union. CPRN Study n° CPRN/02. Canadian Policy Research Networks. Ottawa, Ontario : Renouf Publishing.

SANTÉ CANADA (1999*a*),
Budget 1999 : *amélioration des soins de santé pour les Canadiens*. Ottawa, Ontario : Santé Canada.

SANTÉ CANADA (1999*b*),
Actes de la Conférence sur les soins à domicile. Ottawa, Ontario : Fonds pour l'adaptation des services de santé.

SANTÉ CANADA (1998),
Proceedings of the National Conference on Home Care, Ottawa, Ontario : Health Transition Fund.

SECRÉTARIAT DES CONFÉRENCES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES (1999),
F/P/T *de la santé agissent sur des questions clés du secteur de la santé*. Communiqué de presse. 16 septembre.

STEINHAUER, P. (1995),
The Canada Health and Social Transfer : A *Threat to the Health, Development and Future Productivity of Canada's Children and Youth*. Ottawa, Ontario : Caledon Institute of Social Policy.

© OCDE 2001

LE SECTEUR DANOIS DES SERVICES MÉDICAUX

par Daniel Blume

Résumé

Cette étude examine comment le Danemark envisage les relations entre les administrations et les citoyens – communication d'informations, consultation et participation active des citoyens – dans le cadre du débat public sur l'offre de services de santé. Il sera réservé une place spéciale, dans cette étude, au rôle joué par les groupes de malades car ces groupes se multiplient et exercent une influence de plus en plus grande sur le débat public.

Le rapport commence par une brève présentation de l'organisation du secteur de la santé au Danemark et de ses récentes évolutions. Le secteur de la santé au Danemark se caractérise par un large consensus sur un certain nombre de valeurs de base, notamment sur le fait que tous les citoyens doivent avoir accès, librement et dans des conditions équitables, aux services de santé et jouir de la liberté de choisir le médecin de premier recours et les hôpitaux. Le débat tend à porter sur des questions qui se situent en marge des valeurs fondamentales, à savoir le rôle que peuvent jouer les assurances privées et les hôpitaux privés dans le système, l'instance chargée d'assumer la responsabilité de tel ou tel type de service, et les aspects auxquels des ressources devraient être affectées.

Le rapport décrit ensuite dans ses grandes lignes l'évolution du rôle joué par les médecins, les patients, les administrateurs et les responsables politiques. Parallèlement au fait que traditionnellement la prise de décision dans le secteur de la santé dépend de l'avis des médecins, l'influence des patients – tant au niveau de la prestation de services qu'au niveau de l'élaboration des politiques – s'accroît. Parmi les vecteurs les plus importants, il y a les « groupes de patients » qui se sont constitués autour d'une maladie ou d'un problème de santé spécifique (maladies cardiaques, par exemple). Alors qu'ils se limitaient initialement à un rôle éducatif et une mission de sensibilisation, de nombre groupes se sont résolument érigés en défenseurs de certaines politiques et les groupes les plus importants sont couramment invités à être entendus par les commissions parlementaires et à commenter les propositions de loi du ministère de la Santé.

Le Danemark a institué des pratiques qui visent à renforcer la participation des citoyens et promouvoir la prise en compte de l'avis du public dans les décisions prises dans le secteur de la santé :

- L*es conférences de consensus* dans lesquelles des « profanes » (des non-experts) se réunissent pour écouter les avis d'experts et de responsables sur une question déterminée, puis délibèrent entre eux et présentent un avis qui résulte d'un consensus.
- L*es enquêtes auprès des utilisateurs* menées par les autorités nationales ou régionales dont les résultats sont exploités pour la gestion des services et l'élaboration de plans à moyen terme en matière de santé.
- L*es conseils d'utilisateurs* permettant de connaître les réactions sur la qualité des services, suivre les plaintes et être attentif aux préoccupations des utilisateurs concernant certaines institutions (l'hôpital, par exemple) ou des services spécifiques (services psychiatriques, par exemple).
- L*e choix des patients* est très éclairant sur la qualité globale du système de santé publique et reflète les préférences des utilisateurs.

© OCDE 2001

- L*es courriers spécialement envoyés aux administrés, les commentaires écrits et les auditions publiques* ont également été utilisés pour l'élaboration des plans quadriennaux des comtés dans le domaine de la santé.

Le défi pour les décideurs danois aujourd'hui est d'utiliser efficacement toute la panoplie des instruments à leur disposition pour recueillir des informations qu'ils intègrent à leurs décisions ce qui leur permet à la fois de prendre en compte les intérêts exprimés et d'élaborer des bonnes politiques publiques. Il faut donc, en particulier, recueillir les avis des analystes des politiques gouvernementales et des experts médicaux, connaître les réactions des utilisateurs, l'opinion des personnes intéressées qui ont le plus à gagner et à perdre dans la décision et l'opinion du citoyen ordinaire. Parallèlement des garde-fous sont nécessaires pour assurer que, lors de la prise de décision, les informations recueillies de ces différents groupes sont pondérées par la prise en compte de l'intérêt général qui peut appeler une affectation différente des ressources dans le secteur de la santé ou entre les différents secteurs (l'éducation ou les services sociaux, par exemple). **L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.**

© OCDE 2001

Introduction

Cette étude examine la façon dont le Danemark envisage les relations entre les administrations et les citoyens – communication d'informations, consultation et participation active des citoyens – pour ce qui est du débat public sur l'offre de services de santé. Il sera réservé une place spéciale, dans cette étude, au rôle joué par les groupes de malades car ces groupes se multiplient et exercent une influence de plus en plus grande sur le débat public. Cette étude s'efforce de mettre en évidence les enjeux essentiels du processus démocratique de prise de décision au Danemark, d'analyser les pratiques qui semblent prometteuses du point de vue de l'information et de la participation des citoyens, et de passer en revue les questions sur lesquelles il conviendrait d'approfondir le débat.

Pays de 5.3 millions d'habitants, le Danemark est connu pour le remarquable degré de soutien dont jouissent ses institutions publiques. La participation aux élections législatives a dépassé les 80 % au cours des six derniers scrutins et elle a atteint 88 % en 1998 ; la participation aux élections de conseils de comté se situe aux alentours de 70 % ; et la participation aux élections municipales a varié entre 75 % et 87 % au cours des 15 dernières années. D'après les résultats d'enquêtes comparatives effectuées par le *World Values Institute* auprès de 13 pays, complétés par les données provenant d'enquêtes réalisées par l'administration danoise, le degré de confiance vis-à-vis des institutions publiques danoises s'est maintenu en moyenne aux alentours de 65-70 % au cours des deux dernières décennies, ce qui place le Danemark au même rang que l'Islande et la Norvège, de ce point de vue en tête de liste. On ne relève que 8 % de mécontents, à l'égard du secteur public.

Le Danemark arrivait au deuxième rang, parmi tous les pays de l'OCDE, derrière la Suède, en 1998, du point de vue des dépenses publiques, tous niveaux d'administration confondus (55,1 % du PIB, selon les Perspectives économiques de l'OCDE). Malgré tout, les citoyens se déclarent prêts, dans certains cas, à accepter un alourdissement de la fiscalité en contrepartie de services supplémentaires, et se déclarent satisfaits du niveau actuel de la fiscalité[25]. Le secteur de la santé est l'un de ceux qui enregistrent le plus ferme soutien parmi tous ceux où s'exerce la responsabilité publique : une enquête Eurobaromètre effectuée en 1997, qui comparait la situation dans tous les pays de l'UE, a fait apparaître que 90 % des Danois étaient très satisfaits ou raisonnablement satisfaits de leur système de santé, ce qui est un taux de satisfaction plus élevé que dans tout autre pays européen[26]. Qui plus est, les utilisateurs effectifs du système font état d'un degré de satisfaction plus élevé encore que les non-utilisateurs, qu'il s'agisse de services d'urgence, de soins primaires ou de soins hospitaliers.

Cependant, tout ne va pas aussi bien qu'on pourrait le penser au vu de ces enquêtes. Les médias se font de plus en plus souvent l'écho de problèmes dans le secteur de la santé. Les groupes de patients, en particulier, signalent des cas où les temps d'attente pour obtenir un traitement et les taux de mortalité pour certaines maladies classent le Danemark en assez mauvaise position par rapport à d'autres pays européens, et l'espérance de vie moyenne au Danemark, bien qu'elle ait tendance à augmenter, est passée ces dernières années en dessous de celle observée dans la plupart des pays de l'OCDE. Par ailleurs, l'apparition de nouvelles technologies et de nouveaux traitements, coûteux, suscite de nouvelles attentes qui devraient entraîner un accroissement des dépenses. Or, les dépenses de santé ont diminué en termes réels à la fin des années 80 et au début des années 90 et, dernièrement (jusqu'en 1997), elles progressaient de 1 à 3 % l'an en termes réels, ce qui est un peu moins que la progression du PIB. Toutes ces évolutions pèsent sur le débat public concernant le sujet que de nombreuses personnes considèrent comme étant le sujet de préoccupation majeur, ou à tout le moins celui qui arrive en deuxième place par ordre d'importance, dans la vie politique au Danemark. Le débat sur la politique de santé au Danemark se situe donc dans un environnement apparemment contradictoire avec d'une part un degré de satisfaction élevé de façon générale, et d'autre part une attention critique portée aux améliorations à envisager.

Objet et limites

Les éléments évoqués plus haut font du cas danois – et en particulier, du secteur de la santé au Danemark – un cas intéressant à observer par rapport à l'expérience d'autres pays dans le cadre des études que le PUMA a entreprises sur le thème du renforcement des relations entre l'administration et

© OCDE 2001

les citoyens. Le but de ce rapport est de mettre en évidence les questions sur lesquelles un approfondissement de la réflexion pourrait être utile et de fournir des informations et des analyses concernant les pratiques et les approches dont les autres pays de l'OCDE pourraient tirer un enseignement.

Cependant, cette étude *n'a pas* pour but d'émettre un jugement sur la qualité du fonctionnement du système de santé de façon générale ou des processus d'élaboration des politiques dans ce domaine. L'OCDE n'a pas défini de cadre pour procéder à une telle évaluation et le nombre d'interviews réalisées pour cette étude était nécessairement limité en raison des contraintes de ressources. Cette étude repose sur des entretiens avec des représentants d'une vingtaine d'organisations au niveau national (parlementaires et fonctionnaires), avec des représentants de l'administration du comté d'Aarhus, avec des groupes d'intérêt représentant les patients, les personnes âgées, les sociétés pharmaceutiques, les médecins, ainsi qu'avec les médias et des universitaires, et elle s'appuie aussi sur des éléments écrits[27]. Les contraintes de ressources font également qu'il n'a pas été possible d'examiner de façon approfondie les questions à tous les niveaux, au niveau national, au niveau des comtés et au niveau des communes. Bien qu'elle soit axée essentiellement sur le niveau national, l'étude traite en partie des services de santé au niveau des comtés, niveau auquel sont assurés la plupart des services. On a, pour ce faire, examiné plusieurs pratiques mises en œuvre dans le comté d'Aarhus qui paraissent novatrices et prometteuses. L'échelon des communes n'est pas traité car il joue un rôle relativement mineur dans l'offre de soins (soins à domicile, centres de long séjour, soins dentaires et certains services de prévention).

Le contexte danois

Comme on l'a vu plus haut, le Danemark a une tradition de ferme soutien à l'égard du secteur public et de confiance dans le secteur public et est doté d'une administration ouverte. Sa population a le sentiment, de façon générale, que les institutions démocratiques fonctionnent plutôt bien. Tout citoyen peut demander à être reçu au Parlement ou à rencontrer un ministre, même si, dans la plupart des cas, c'est sur la base d'une invitation que les citoyens sont entendus par une commission parlementaire. Par ailleurs, les Danois sont connus pour appartenir à de nombreuses organisations et la population a un haut niveau d'instruction ; la société civile est active, même si l'adhésion à divers groupements et partis politiques a tendance à diminuer, comme dans la plupart des pays. Le processus d'élaboration des politiques tend à être fondé sur le consensus : il a été mentionné qu'on attend généralement qu'une question soit « mûre » avant de prendre des mesures.

L'administration au niveau local est un maillon essentiel du jeu de la démocratie au Danemark. Le Danemark a connu un mouvement continu de décentralisation dans les années 70 et 80 : c'est ainsi que la responsabilité des services dans divers secteurs a été dévolue à l'échelon des comtés et des communes. La planification régionale, les services de santé primaires, la prise en charge des personnes handicapées, l'enseignement secondaire, l'environnement et les transports publics sont passés du niveau de responsabilité national à celui des comtés, tandis que la sécurité sociale est devenue une responsabilité des communes. Ces évolutions s'inscrivaient dans un mouvement plus vaste de transfert de compétences observé dans toute la zone de l'OCDE, l'idée étant que le fait de rapprocher le niveau décisionnaire du niveau de prestation des services peut faciliter la participation démocratique et la réactivité à l'égard des attentes des citoyens, et peut renforcer le lien entre ceux qui gèrent et ceux qui décident. Les 14 comtés et les 275 municipalités, au Danemark, sont habilités à fixer les taux d'imposition qu'ils appliqueront, et leurs activités représentent à peu près la moitié de la dépense publique pour exécuter la politique macro-économique définie à l'échelon national. Il appartient toujours à l'échelon national de fixer des objectifs globaux de dépenses et de négocier des accords d'ensemble sur les dépenses et les recettes avec les comtés et les municipalités, mais les comtés et les municipalités jouissent néanmoins d'une assez large indépendance.

Au niveau national, 179 parlementaires sont élus à la proportionnelle pour représenter les citoyens dans un système parlementaire à une seule chambre. Le gouvernement en place actuellement est un gouvernement minoritaire qui s'appuie sur une coalition entre deux partis politiques « centristes », les sociaux-démocrates et les socio-libéraux. L'opposition, majoritaire, est éclatée entre des tendances qui

© OCDE 2001

se trouvent à la gauche et des tendances qui se trouvent à la droite de la coalition gouvernementale, ce qui permet au gouvernement de se rapprocher soit de la gauche, soit de la droite, pour obtenir une majorité sur un texte de loi.

Au sein de l'administration, le ministère des Finances joue un rôle déterminant sur le plan de l'orientation de la politique budgétaire et économique qui sera conduite au niveau national, fixant notamment le niveau des dépenses dans chaque secteur de l'action gouvernementale. Le ministère des Finances coordonne l'élaboration du budget, lequel doit être approuvé par le Parlement. Il joue également un rôle de premier plan s'agissant des relations avec les comtés et les municipalités puisqu'il est la principale instance de négociation avec les groupements de comtés et de municipalités au moment de fixer les objectifs budgétaires annuels. Les accords passés avec les comtés et les municipalités non seulement fixent des objectifs globaux de dépenses dans les divers secteurs de l'action gouvernementale aux niveaux national et infranational mais fixent aussi des objectifs de performance par rapport à d'autres objectifs d'action au niveau national. D'autres ministères également, notamment le ministère de la Santé, participent à ces négociations. L'Association danoise des conseils de comté, qui négocie au nom des comtés, doit recueillir le consensus des 14 comtés. L'Association nationale des collectivités locales, participe, elle aussi, aux accords définis par consensus qui fixent les objectifs à atteindre au niveau local sur le plan économique et sur le plan des services. Ces accords annuels ne sont pas formellement contraignants mais indiquent les grandes orientations de l'action du gouvernement à court terme (un an) et moyen terme (quatre ans). Le Parlement a, lui aussi, un rôle à jouer dans la mise en œuvre de ces accords : il doit adopter de nouvelles législations ou modifier les législations existantes pour que certaines des initiatives arrêtées entre les parties aux négociations prennent effet. Le Parlement décide aussi des dotations globales qui représentent environ 10 % du total des dépenses des collectivités locales.

La législation danoise assure largement l'accès des citoyens à l'information, malgré certaines exceptions importantes. En vertu de la législation danoise régissant l'accès des citoyens aux dossiers administratifs, toute personne peut avoir accès aux documents reçus ou émis par une autorité administrative dans le cadre de ses activités. Cela vaut, par exemple, pour tous les courriers émanant d'un particulier ou d'une entreprise et les réponses que leur adresse l'administration. De même, sauf dans certains cas, toute personne à qui il est fait référence, par certains aspects, dans un document peut avoir accès à ces éléments. Les cas qui font exception à cet égard sont les suivants : documents utilisés à des fins de décision interne ; documents devant permettre l'examen de propositions de l'Union européenne ; et informations concernant la situation particulière de certaines personnes ou entreprises, notamment lorsque la protection de l'intérêt des personnes ou de l'intérêt public l'exige en raison de la nature particulière de l'information. La Loi sur l'organisation des municipalités exige que les conseils municipaux rendent compte à leurs administrés de toutes les prestations importantes que la municipalité accorde ou prévoit d'accorder.

Par ailleurs, la Loi sur l'administration publique impose de sérieuses restrictions à la transmission de données à caractère personnel d'une instance administrative à une autre. Ces restrictions concernent notamment les informations sur la race, les croyances religieuses, l'appartenance à un groupement politique ou autre, le comportement sexuel, les délits, la santé et certains comportements comme l'usage de drogues.

La législation est généralement moins précise et moins contraignante en ce qui concerne la consultation du public puisqu'elle laisse une certaine latitude aux autorités publiques sur la façon de consulter le public.

On estime que les groupes d'intérêt exercent une influence de plus en plus grande sur les politiques publiques, non seulement parce qu'ils participent directement aux débats mais aussi parce qu'ils sont de plus en plus habiles à obtenir que les médias diffusent des articles favorables à leur cause. On ne connaît pas le nombre total d'organisations à but non lucratif qui existent au Danemark, mais on sait qu'il en existe entre 180 et 200 rien que dans le secteur de la santé.

Il y a donc bien des éléments qui amènent à conclure que la démocratie est solidement établie au Danemark. Mais cela n'empêche pas les Danois de conserver un regard critique, cherchant toujours

© OCDE 2001

à améliorer le fonctionnement de leurs institutions. C'est ainsi, par exemple, que le Parlement danois a décidé, en 1997, d'instituer un groupe de pilotage indépendant pour superviser une étude, qui se déroulera sur six ans et coûtera 50 millions de couronnes danoises (6.7 millions d'euros), consacrée à un bilan de l'état de la démocratie au Danemark. Le rapport établi en 1997 par la Commission parlementaire pour une analyse de la démocratie et du pouvoir au Danemark énonçait ainsi l'objectif de l'étude : « mettre en évidence le fonctionnement de la démocratie de façon générale, en montrant les influences exercées par les organisations, mouvements et structures de pouvoir économique dans la société, et en faisant ressortir les conséquences de l'internationalisation sur le plan de la transparence des décisions, des jeux d'influence et des jeux de pouvoir dans la société ». Cette étude exploite l'acquis d'une étude du pouvoir qui a été réalisée en Norvège, dans les années 70, et d'une étude réalisée en Suède, dans les années 80, sur ces mêmes questions. Si le Parlement danois a souhaité que soit menée cette étude, c'est notamment parce qu'on a le sentiment que la démocratie au Danemark ne fonctionne plus comme elle le faisait traditionnellement dans le passé, et cela en raison, par exemple, de la diffusion des technologies de l'information et des communications, de l'internationalisation du processus d'élaboration des politiques et d'autres évolutions sur le plan social[28].

Le secteur de la santé au Danemark : Cadre général

Le secteur de la santé au Danemark se caractérise par un consensus sur un certain nombre de valeurs de base :

- Tous les citoyens doivent avoir accès, librement et dans des conditions équitables, aux services de santé.
- Les services doivent être fournis essentiellement par le système public et doivent être financés presque entièrement par l'impôt.
- Les utilisateurs du système doivent jouir de la liberté de choix en ce qui concerne le médecin de premier recours (dans un rayon de 10 kilomètres par rapport au lieu de résidence, et sauf exception dans certaines circonstances), et en ce qui concerne l'hôpital.

L'échelon national fixe le cadre budgétaire global et les objectifs nationaux, ainsi que les exigences légales régissant la prestation de soins de santé. Les comtés assurent la plupart des services (dans les hôpitaux publics et par le biais de contrats passés avec les médecins de premier recours), et ils ont la possibilité de fixer les priorités et d'allouer les ressources en fonction de la demande au niveau local, dans les limites du cadre défini à l'échelon national. Les municipalités, pour leur part, sont chargées de l'aide à domicile, de la prise en charge en centres de long séjour, des soins dentaires et de certains services préventifs. Enfin, deux hôpitaux privés et plusieurs centres de soins privés offrent une alternative au système public, les soins dispensés par ces établissements étant généralement pris en charge par des assurances hospitalières privées. Moins de 1 % de la population a opté pour une assurance maladie privée intégrale, mais environ 10 % des gens ont souscrit une assurance « maladie grave » qui verse un montant spécifique pour certaines maladies graves. Cet argent n'est pas lié à des soins en hôpital privé et la personne peut l'utiliser comme elle l'entend.

Le montant total des dépenses de santé publique (56.9 milliards de couronnes ou 7.6 milliards d'euros en 1997) a progressé relativement lentement au Danemark, de 1.3 % en moyenne entre 1980 et 1997, et les dépenses ont même régressé à la fin des années 80 et au début des années 90. Par ailleurs, les dépenses publiques de santé ont diminué, entre 1980 et 1997, en pourcentage des dépenses publiques totales, passant de 10.7 % à 8.9 %. Les dépenses de santé, publiques et privées, exprimées en pourcentage de l'activité économique totale, ont reculé durant cette même période, passant de 7.3 % à 6.3 %. Si l'on intègre certains services en faveur des personnes âgées pour que les chiffres soient comparables avec ceux du reste de l'OCDE, on constate que les dépenses de santé au Danemark (8 % du PIB en 1996) placent le pays au huitième rang sur 19 pays. L'Islande, le Portugal, la Suède et les Pays-Bas dépensaient légèrement plus, tandis que l'Allemagne et la France dépensaient nettement plus (près de 10 % du PIB), et les États-Unis 14 % (*the Danish Health Care Sector*, pp. 32-35).

© OCDE 2001

A l'exclusion du ticket modérateur que les patients doivent acquitter sur les dépenses afférentes aux médicaments, aux soins dentaires, aux lunettes et aux appareils auditifs, et des dépenses liées aux assurances complémentaires, maladie et accident, la très grande majorité des services de santé – 82 % – sont entièrement pris en charge sur les fonds publics. Il n'y a pas de ticket modérateur pour les services de médecin ou les consultations à l'hôpital. Cependant, les médecins de premier recours constituent un frein puissant à la dépense dans la mesure où ce sont eux qui orientent, éventuellement, vers un spécialiste ou vers l'hôpital. Environ 98 % des citoyens souscrivent la couverture de base, tandis que 2 % optent pour une formule qui leur laisse une plus grande latitude quant au choix du médecin de premier recours et d'un spécialiste privé, sous réserve qu'ils acquittent la prime correspondante.

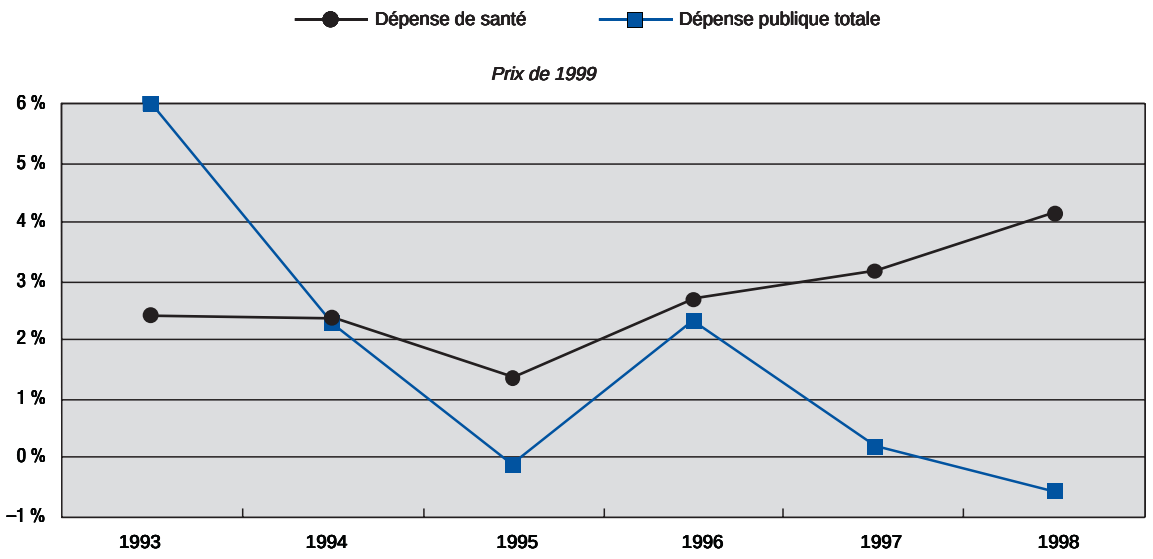
Le débat public tend donc à porter sur des questions qui se situent en marge des valeurs fondamentales sur lesquelles il y a consensus, comme on l'a vu plus haut, à savoir le rôle que peuvent jouer les assurances privées et les hôpitaux privés dans le système ; l'instance qui doit assumer la responsabilité de tel ou tel type de service ; et les aspects auxquels des ressources devraient être affectées pour traiter les problèmes constatés.

Le secteur de la santé au Danemark : Évolution des politiques

Les grands enjeux du débat actuel

Après une période de progression relativement lente des dépenses, à la fin des années 80 et au début des années 90, des pressions s'exercent, depuis quelques années, qui poussent à accélérer le rythme des dépenses. De 1993 à 1996, les dépenses de santé ont progressé de 1.3 à 2.7 % l'an en termes réels, ce qui est à peu près le rythme de progression de l'ensemble de la dépense publique. Mais, plus récemment, le Danemark a enregistré une plus forte progression des dépenses de santé (3.1 % en 1997 et 4.1 % en 1998), progression nettement supérieure à celle de la dépense publique totale (voir graphique 6 ci-dessous).

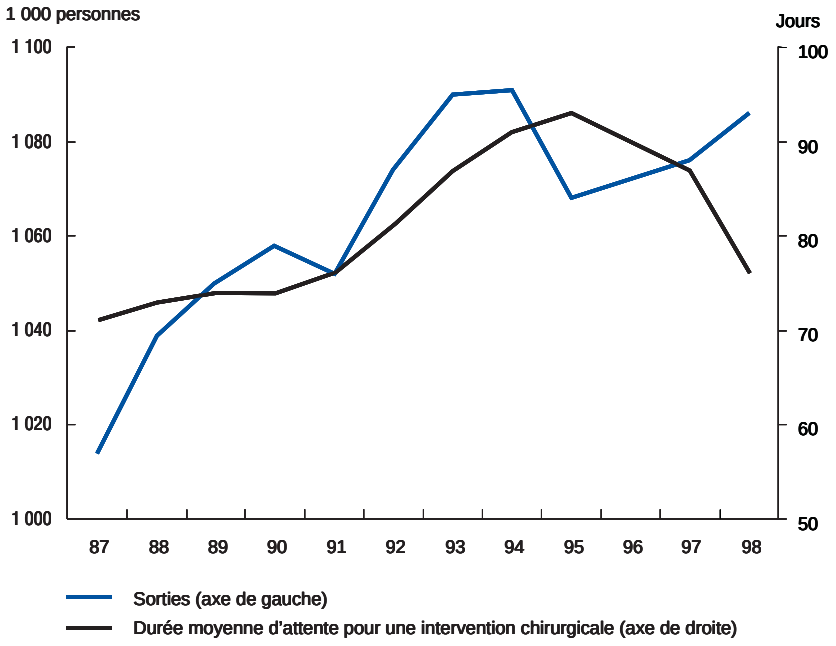
Graphique 6. **Évolution de la dépense de santé et de la dépense publique totale au Danemark**



Source : Ministère danois des Finances, 1999.

© OCDE 2001

Graphique 7. **Nombre de sorties et temps moyen d'attente pour une intervention chirurgicale**



Source : Ministère danois des Finances, 1999.

Les acteurs du système de santé déclarent que l'augmentation récente des dépenses ne s'est pas produite en pure perte et que les appels lancés au niveau national pour réduire les listes d'attente pour certains traitements commencent de donner des résultats : les listes d'attente ont commencé à se réduire ces dernières années (voir graphique 6 ci-dessus).

Cependant, de nombreux observateurs du débat politique au Danemark estiment que des problèmes demeurent : non-prise en charge de certains traitements médicaux ou médicaments nouveaux ; problèmes persistants de listes d'attentes ; et statistiques montrant que, pour certains traitements, le Danemark est en retard par rapport à des pays « comparables » comme la Suède ou la Norvège.

Quant à savoir dans quels secteurs il faut s'efforcer de réduire les temps d'attente ou d'améliorer les traitements, cela revient très souvent à se poser la question de l'affectation des ressources. Au début des années 90, les pouvoirs publics ont décidé de mettre l'accent sur le traitement des maladies cardiaques dans tout le secteur de la santé, car d'aucuns estimaient que le Danemark était en retard, sur ce plan, par rapport à d'autres pays. Les chiffres effectifs de dépenses concernant les recherches sur les maladies cardiaques durant cette période ne sont pas disponibles, mais les données font néanmoins apparaître un net recul de la proportion des décès imputables aux maladies cardiaques, au Danemark, puisque la proportion est passée de 31 % en 1990 à 24 % en 1996, ce qui marque une accélération d'une tendance à la baisse observée dès les années 80.

Cependant, les pouvoirs publics ayant mis l'accent sur les maladies cardiaques, d'autres groupes se sont sentis négligés. La Société danoise de lutte contre le cancer, observant que le nombre de décès dus à des tumeurs malignes avait augmenté durant la même période et que c'était désormais la principale cause de décès au Danemark (25. % en 1996), s'est mobilisée pour que soit mené le même

© OCDE 2001

type d'efforts contre le cancer. Finalement, le Parlement a décidé, l'an passé, que devrait être engagé un plan de lutte contre le cancer et a aussi décidé que les femmes de plus de 50 ans pourraient bénéficier d'une mammographie tous les deux ans. Ces derniers temps, le débat public s'est aussi polarisé sur la question de savoir s'il fallait prendre en charge certains médicaments nouveaux, notamment les médicaments destinés à traiter la sclérose et l'arthrite.

Intervention du public dans le secteur de la santé

Une consultation effective de l'opinion publique exige de trouver un équilibre entre des apports et des intérêts qui peuvent être divergents. Dans le secteur de la santé, il s'agit de trouver le juste équilibre entre :

- Les avis « des experts », qu'ils émanent des professionnels de la santé, de chercheurs indépendants ou d'analystes des politiques, et le point de vue des simples utilisateurs du système et des citoyens en général.
- Le point de vue de ceux qui ont directement intérêt à ce que le système soit renforcé (médecins, hôpitaux, groupes de patients et autres utilisateurs) et l'intérêt général qui exige de trouver un équilibre entre les services de santé et d'autres priorités de l'action publique comme l'éducation, la protection sociale et la politique budgétaire destinée à soutenir la croissance économique.
- L'investissement en temps et en ressources qu'il faut consentir pour une bonne information du public et pour que les citoyens soient effectivement consultés et associés au processus d'élaboration des politiques et le souci de l'efficience et de la rapidité dans la prise de décision.

Il y a d'autres enjeux également :

- Déterminer quelle est véritablement la volonté de l'opinion publique alors que les préférences qui s'expriment sont complexes et souvent contradictoires (par exemple, faut-il dépenser davantage pour la santé ou privilégier les politiques destinées à soutenir la croissance économique ?).
- Assurer la transparence des décisions prises à l'échelon national en veillant à leur bonne application au niveau infranational.
- Être à l'écoute de l'électorat local dont les priorités peuvent ne pas coïncider avec celles définies à l'échelon national.
- Surmonter la résistance de ceux qui pâtissent d'une réaffectation des ressources à de nouvelles priorités.

Le Danemark s'efforce de trouver le juste équilibre entre ces objectifs parfois contradictoires et son attitude concernant l'implication du public dans le processus de prise de décision a évolué graduellement. Dans cette section, on commence par recenser les questions qui sont traitées dans un cadre général, après quoi une autre section est consacrée à une description des pratiques qui paraissent prometteuses.

Évolution du rôle joué par les médecins et les patients

Traditionnellement, la prise de décision dans le secteur de la santé dépendait essentiellement de l'avis des médecins. Certes, les valeurs fondamentales et le niveau des ressources relèvent de la décision politique – budget de la santé, législation instituant la couverture universelle, droits des patients, liberté de choix du patient et rôle incombant respectivement aux médecins de premier recours et au système hospitalier – mais les experts médicaux ont joué un rôle déterminant dans l'élaboration du système. Le Conseil de la santé, qui est chargé de réfléchir aux problèmes qui se font jour dans le domaine de la santé et s'efforce de sensibiliser les citoyens aux enjeux de santé publique, est composé de professionnels des services de santé et autres experts médicaux. Et les diverses instances consultatives au sein du ministère de la santé sont, elles aussi, généralement composées de professionnels de la santé et d'experts universitaires des questions de santé. Les groupes de patients

© OCDE 2001

comme la Société danoise de lutte contre le cancer et la Fondation pour le cœur, ont également vu leur influence renforcée lorsqu'ils sont parvenus à rallier à leur cause des médecins spécialistes dans ces domaines.

A l'intérieur même du système, la relation patient-médecin demeure un élément déterminant de la qualité des soins et de l'étendue des choix offerts aux patients. Les médecins de premier recours sont le premier point de contact pour le citoyen (et ils assurent l'intégralité du traitement dans 90 % des cas). Les médecins définissent les priorités au travers des décisions qu'ils prennent concernant le type de traitement vers lequel ils orientent le patient, car on estime que leurs compétences médicales et leurs connaissances directes du cas individuel font qu'ils sont mieux placés que des responsables élus pour prendre une décision. Mais il n'y a pas de transparence démocratique dans ces décisions (encore que la liberté du patient de choisir son médecin incite le médecin à avoir le plus grand souci des intérêts de son patient, par-delà la conduite que lui dictent l'éthique professionnelle et sa formation médicale).

Cependant, l'influence que le patient exerce sur le système – tant au niveau de la prestation de services qu'au niveau de l'élaboration des politiques – commence à s'accroître. Très directement, les patients entendent avoir davantage leur mot à dire dans le choix du traitement qui leur sera administré et du cadre dans lequel ils le recevront. Ainsi qu'un média l'observait, le nouveau patient est mieux informé, plus riche et moins respectueux de l'autorité que les patients ne l'étaient dans le passé. Les pouvoirs publics ont pris des initiatives, récemment, pour tenter de donner plus de pouvoir aux patients à cet égard, en facilitant l'accès à l'information pour le patient et sa famille. A cet effet, un site Web a été mis en place qui donne des informations sur les listes d'attente (durée d'attente moyenne) pour différentes interventions ou différents traitements, pour chaque hôpital ; et des agents ont été recrutés, au niveau des comtés, pour aider les patients et leurs familles à obtenir les informations qu'ils souhaitent. Par ailleurs, un site Web privé fournit des informations médicales en ligne, constituant donc une autre source d'information que le contact direct avec le médecin pour les patients. Et, récemment, les droits des patients ont encore été renforcés par la législation. De même, les comtés appliquent une législation nationale qui exige que chaque hôpital se dote d'un conseil des usagers qui est associé au processus de prise de décision.

Rôle de plus en plus grand joué par les groupes de patients

C'est peut-être au travers des groupes de patients constitués autour d'une maladie ou d'un problème de santé spécifiques – maladies cardiaques, cancer, arthrite, diabète ou sclérose, par exemple – que les patients ont obtenu de plus en plus d'influence. A l'origine, ces groupes étaient essentiellement soucieux d'encourager la recherche médicale et d'inciter le public à avoir des pratiques saines du point de vue de la santé. Mais, au cours, de la dernière décennie, nombre de ces groupes se sont clairement efforcés de peser sur l'élaboration des politiques et, de fait, toutes les personnes interrogées dans les enquêtes reconnaissent que leur influence dans le processus de prise de décision s'est beaucoup accrue. D'après une estimation donnée dans un hebdomadaire du lundi matin, il y a actuellement au Danemark 137 groupes de patients qui comptent entre 750 000 et 800 000 membres. De nombreux groupes sont relativement jeunes : 37 n'existaient pas avant 1990. Quelques groupes représentent des intérêts très larges : c'est le cas, par exemple, de la Société danoise des personnes âgées, qui représente donc ce segment de la population. Mais les personnes interrogées n'ont signalé aucun groupe d'intérêt qui cherche à représenter l'intérêt général des citoyens face au système de santé. Un parlementaire a eu ce mot pour expliquer cette situation : « C'est notre travail. »

L'influence des groupes de patients s'exerce à la fois de façon directe et de façon indirecte. Les groupes les plus nombreux sont couramment invités à être entendus par des commissions parlementaires. Le ministère de la Santé, une fois qu'il a élaboré un projet de loi dans le domaine de la santé, envoie généralement le texte à divers protagonistes, notamment aux groupes de patients, pour recueillir leurs commentaires. Mais les organisations de patients soulignent à quel point il est important d'obtenir que les médias se fassent l'écho de leurs observations et de leurs avis. Il peut y avoir un lobbying direct axé

© OCDE 2001

sur les décideurs et la petite minorité qui exerce des responsabilités. Mais un représentant d'une ONG n'a pas manqué de rappeler les propos d'un parlementaire selon lesquels, ce qui compte le plus pour susciter une mesure, c'est l'avis des 90 % de l'opinion publique qui ne fait pas partie de cette petite élite. C'est pourquoi les médias sont déterminants pour peser sur le débat public.

Les médias sont l'un des moyens par lesquels on peut peser sur les politiques publiques, mais les groupes de patients estiment aussi qu'il est important pour eux de réunir un grand nombre d'adhérents. La Société danoise des personnes âgées, par exemple, qui est l'un des groupes les plus influents dans le domaine de la santé, compte 410 000 adhérents, soit 8 % de la population danoise. On peut aussi évoquer le cas de la Fondation pour le cœur, qui réunit 70 000 adhérents (et proclame représenter indirectement 450 000 personnes touchées par des problèmes cardiaques et circulatoires) ; et celui de la Société danoise de lutte contre le cancer, qui réunit 260 000 adhérents et est l'organisation à but non lucratif dotée du plus gros budget au Danemark, et qui estime représenter tous les Danois par son action en faveur de la prévention du cancer. Ces organisations se sont dotées de conseils élus et de représentations locales qui leur permettent d'être bien en phase avec ce que souhaitent leurs adhérents.

Mais on peut s'interroger sur la représentativité des groupes de patients. Aucune loi ne les oblige à révéler d'où ils tirent leurs financements et, on a pu récemment mettre en évidence, à plusieurs reprises, un lien entre un financement par des intérêts privés (médecins, sociétés pharmaceutiques) et la position adoptée par tel ou tel groupe de patients, favorable à une meilleure prise en charge de tel ou tel médicament ou traitement, ce dont profiteraient les intérêts privés dont le groupe tire une partie de son financement. L'Association pharmaceutique danoise, qui compte 50 membres, a pris position en faveur de la transparence, déclarant qu'elle rendrait public tout financement de ses membres en faveur de la recherche ou d'un groupe de patients. De son point de vue, les alliances entre groupes ayant des intérêts communs sont chose tout à fait naturelle, mais il importe que cela se fasse dans la transparence afin que le public puisse avoir son propre jugement sur la crédibilité des résultats des recherches ou des positions prises par tel ou tel groupe.

Les groupes les plus influents sont ceux qui comptent le plus de membres, qui sont les plus connus et qui ont le plus d'argent. Pour cela, il y a parfois des rapprochements avec les médecins ou d'autres groupes de patients. Les structures qui restent vraiment au niveau de la base et qui restent à l'écart des professionnels de la santé sont généralement beaucoup plus petites et sont animées par des bénévoles, de sorte qu'il est beaucoup plus difficile pour elles d'agir aux différents niveaux décisionnels, niveau national, niveau des comtés et niveau des municipalités, et d'avoir réellement une influence. Les grands groupes, forts de leurs nombreux adhérents et de budgets de fonctionnement qui leur permettent de faire appel à du personnel rémunéré, sont généralement invités à faire connaître leur point de vue devant les commissions parlementaires qui s'intéressent aux questions auxquelles eux-mêmes portent un intérêt, alors que c'est rarement le cas pour les plus petits groupes.

La question importante à se poser est de savoir si l'influence ainsi exercée par des groupes d'intérêt nuit au bon fonctionnement de la démocratie. D'un côté, l'intervention des groupes de patients représente un progrès puisque le débat s'ouvre plus largement du point de vue des clients ou des consommateurs au lieu de rester cantonné entre les experts de la santé et les organisations prestataires de soins. Mais, d'un autre côté, d'aucuns estiment qu'il faut éviter que les groupes de patients n'exercent une trop grande influence sur la définition des priorités dans le domaine de la santé. Chaque groupe de patients représente un intérêt spécifique et il n'existe pas nécessairement de coïncidence entre leur poids politique et les priorités en termes de soins médicaux ou d'initiatives dans le domaine de la santé pour l'ensemble de la collectivité. On tend de plus en plus à penser que l'établissement des priorités doit reposer sur un processus de prise de décision mieux étayé et plus équilibré.

Le Danemark s'est doté d'autres processus et cadres institutionnels et décisionnaires pour mieux trouver l'équilibre entre les priorités des protagonistes et les objectifs d'ensemble de la collectivité sur le plan économique et social. D'aucuns ont pu déclarer que la décentralisation réduit l'influence des groupes d'intérêts, surtout présents au niveau national. Il est souvent plus facile pour le simple citoyen

© OCDE 2001

d'exercer une influence au niveau local, que ce soit de façon informelle ou dans un cadre formel (par exemple en rencontrant l'un de ses représentants au conseil de comté au supermarché ou en participant à une réunion publique dans sa localité). Aujourd'hui encore, la plupart des décisions dans le domaine de la santé se prennent au niveau des comtés.

Négociations annuelles pour la fixation des plafonds de dépenses et des objectifs d'action

Il semble que le processus suivi au Danemark pour fixer la politique économique d'ensemble, ce qui recouvre notamment les plafonds de dépenses et les objectifs de production dans le secteur de la santé, aide les décideurs à maintenir un équilibre entre les divers intérêts. Les négociations annuelles qui ont lieu entre, d'une part, l'État et l'association des comtés et, d'autre part, l'État et l'association des municipalités, permettent aux représentants, à tous les niveaux de l'administration, de prendre en compte tout l'éventail des intérêts (parfois contradictoires). On fixe des plafonds à la dépense publique pour encourager la croissance économique et éviter d'avoir à alourdir la fiscalité, et on fixe, par ailleurs, des objectifs de résultat dans les divers secteurs où l'amélioration de l'intervention de la puissance publique est un enjeu politique. Le processus de négociation est, d'une certaine façon, à l'abri du jeu des intérêts catégoriels, ainsi que de l'influence directe exercée par quiconque. Cependant, ceux qui participent aux négociations le font au nom des instances démocratiquement élues. Ils peuvent consulter librement leurs mandants, comme dans tout autre processus d'élaboration de lois. Les résultats des négociations ne sont pas formellement ratifiés par le Parlement mais celui-ci en tient compte en apportant les modifications nécessaires à la législation pour permettre qu'elles soient suivies d'effets et en décidant des dotations financières qui seront allouées aux diverses initiatives. Les citoyens ont aussi le moyen de pression que représentent leurs votes vis-à-vis de leurs gouvernants.

Cependant, il y a d'autres impératifs auxquels il faut veiller pour garantir la transparence démocratique des décisions. Les objectifs n'étant pas juridiquement contraignants, les comtés ne sont pas tenus de s'y conformer. Le Parlement national décide de la façon d'allouer les dotations globales et il peut – en principe – mettre certaines conditions à l'octroi des fonds. Il peut être plus difficile d'amener les comtés à respecter les objectifs non budgétaires comme la réduction du temps d'attente, car les financements de l'État sont accordés largement par le biais de dotations globales et les comtés ont la latitude d'affecter les crédits en fonction de leurs propres priorités.

D'une certaine façon, le processus de négociation budgétaire facilite la tâche des responsables gouvernementaux en rendant plus aisées des décisions délicates impliquant des réductions ou des réaffectations de ressources, car le processus vise à permettre de réaliser des compromis entre des intérêts divergents, et les choix de priorités les plus difficiles à opérer sont souvent dévolus à l'échelon local. Cela a été particulièrement manifeste à l'occasion des premières tentatives de réduction des dépenses dans le secteur de la santé, dans le cadre de l'effort global de réduction du déficit budgétaire : ce sont bien souvent les comtés qui ont dû, dans le détail, gérer les douloureuses réductions budgétaires[29]. A l'inverse, lorsque l'État souhaite accroître les dépenses en liaison avec de nouvelles priorités, les comtés ont une certaine latitude pour orienter les financements vers leurs propres priorités, parfois différentes.

Les parlementaires peuvent ressentir une certaine déception lorsqu'ils constatent que les priorités des comtés diffèrent de celles qu'ils ont définies au niveau national mais, du point de vue des comtés, c'est le signe que les attentes de la population locale sont bien prises en compte. Le problème de la transparence démocratique se pose lorsqu'on ne sait pas très bien à qui incombe telle ou telle responsabilité – à l'échelon national ou à l'échelon local. La santé étant l'une des priorités du débat politique au Danemark, tous les niveaux d'administration sont soucieux de réussir dans ce domaine et personne ne voudrait qu'on puisse lui imputer un échec. Plusieurs organisations de malades ont estimé que les responsabilités ne sont parfois pas très claires, au Danemark, en ce qui concerne l'affectation des ressources allouées à la santé car la prise de décision en matière budgétaire est éclatée entre trois niveaux d'administration. Dans ces circonstances, seuls les groupes les plus structurés peuvent savoir à quel niveau il est le plus rentable d'essayer d'agir.

© OCDE 2001

Les négociations annuelles sur les dépenses ne permettent pas une participation démocratique directe mais, pour autant, aucune des personnes interrogées n'a laissé entendre que cela témoigne d'une insuffisance de la démocratie au Danemark. On considère que le public approuve les objectifs d'ensemble de la politique macro-économique, ce qui englobe les restrictions en matière de dépenses publiques. Le soutien de l'opinion publique (même s'il est en grande partie tacite) dénote la confiance à l'égard des responsables publics dont elle ne craint pas qu'ils ne soient pas aptes à représenter l'intérêt général. En outre, même si le public n'est pas directement associé aux négociations, il existe cependant une certaine transparence puisque les ministres qui négocient au nom du gouvernement sont directement responsables devant les électeurs et, en outre, les comtés et les municipalités doivent agir séparément sur la base de ce qui a été négocié.

Pratiques prometteuses

Les responsables politiques et les fonctionnaires, au Danemark, ont institué et testé diverses pratiques pour renforcer la participation des citoyens et faire en sorte que les décisions en matière de politique de la santé prennent davantage en compte l'avis du public. On cite ci-après un certain nombre d'exemples qui ne donnent pas une vue d'ensemble de la situation mais dans lesquels les responsables gouvernementaux voient des approches prometteuses ; ce sont des exemples qui pourraient intéresser d'autres pays de l'OCDE.

Accès aux ministres/commissions parlementaires

Conformément à une tradition ancienne de libre accès au niveau politique, plusieurs ministres danois tiennent presque tous les jeudis des réunions ouvertes à tout citoyen qui peut se présenter pour exprimer son point de vue. La plupart de ces réunions ont lieu dans la capitale mais au moins un ministre, le ministre de la Culture, se rend sur place pour procéder à ces consultations. Des exceptions à cette tenue de réunions hebdomadaires peuvent se présenter, mais les citoyens en sont informés au moyen de la presse.

Les commissions parlementaires ont aussi pour principe de permettre à tout citoyen de se présenter devant elles pour soulever un problème. Les citoyens utilisent effectivement ce droit qu'ils ont de demander à exposer un problème devant une commission parlementaire, mais ces auditions font souvent suite à une invitation. Seule la Commission du budget ne suit pas cette politique de réunion ouverte au citoyen : elle estime, en effet, que la multiplicité des protagonistes intéressés par les décisions budgétaires annuelles, lesquelles ont une incidence dans tous les domaines de l'action gouvernementale, rend les invitations non limitées difficiles à gérer. On considère qu'il est plus facile d'avoir des réunions par thèmes devant les autres commissions parlementaires.

Ces consultations au niveau parlementaire sont complétées par des consultations menées plus en amont par les ministres responsables durant la phase d'élaboration d'un projet de loi. Dans le domaine de la santé, le ministère de la santé procède à des consultations avec l'Association nationale des collectivités locales, l'Association des conseils de comté, des organisations de patients et d'autres protagonistes avant qu'un projet de loi ne soit soumis au Parlement.

Conférences de consensus de la Commission danoise pour la technologie *(Teknologirådet)*

La Commission danoise pour la technologie, qui communique des avis au Parlement et cherche à éclairer le débat public sur les questions scientifiques et technologiques, a adopté la technique des conférences de consensus pour davantage associer les citoyens au débat sur des questions spécifiques. Une quinzaine de personnes environ, des profanes, c'est-à-dire des personnes qui ne sont pas des experts, sélectionnées de façon aléatoire, sont invitées à se réunir pendant quatre jours pour discuter d'une question déterminée à l'avance. Ils commencent par entendre les avis des experts et des responsables officiels et ensuite discutent entre eux. Le dernier jour de la conférence, ils présentent l'avis retenu, autrement dit le « consensus ». Cependant, à la différence d'un jury qui doit aboutir à une conclusion unique – « coupable » ou « non coupable » –, la conférence de consensus autorise des avis

© OCDE 2001

nuancés et circonstanciés, les participants indiquant comment leur position pourrait évoluer, en fonction de telles circonstances ou telles conditions. Les responsables de ce type de dispositif estiment que cela permet de comprendre le processus de réflexion d'un groupe de citoyens d'horizons divers, à la différence des simples sondages d'opinion ou des avis plus extrêmes présentés dans la presse. C'est aussi un moyen, pour les citoyens, d'avoir un avis éclairé sur des questions techniques complexes au lieu de s'en remettre uniquement à l'avis des experts.

La méthode des conférences de consensus était, à l'origine, utilisée dans le milieu médical pour évaluer les nouvelles technologies médicales : un groupe d'experts se réunit pour passer en revue l'état des connaissances et émettre le consensus du groupe sur une technologie. Le Commission pour la technologie a adopté cette méthode vers le milieu des années 80 dans un souci de démocratie et a organisé au moins une vingtaine de conférences de consensus sur des sujets tels que le traitement de la fertilité, les recherches sur le génome humain, la thérapie génique et les seuils d'évaluation des risques. La méthode adoptée par le Commission pour la technologie, qui fait appel à de simples citoyens sélectionnés de façon aléatoire, est apparue suffisamment prometteuse pour être reprise dans plusieurs autres pays : Australie, Canada, France, Japon, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Norvège, République de Corée, Suisse, Royaume-Uni, et États-Unis (ville de Boston).

Cela poserait plusieurs problèmes que d'étendre la pratique des conférences de consensus : il y a la question du financement (chaque conférence coûte entre 500 000 et 1 million de couronnes danoises, soit de 65 000 à 130 000 euros, à organiser) ; il faut les intégrer dans le processus de prise de décision (certains parlementaires ont déclaré assister à une partie des conférences pour entendre l'avis des citoyens mais d'autres n'étaient pas familiers avec ce processus) ; il faut pouvoir répondre à l'attente de citoyens qui ont été étroitement associés à la réflexion sur une question pendant plusieurs jours mais n'ont ensuite guère la possibilité de peser sur le cours des événements.

Répondre aux attentes des patients – enquêtes auprès des utilisateurs, conseils d'utilisateurs et choix du patient

Tout citoyen étant pratiquement, un jour ou l'autre, utilisateur du système de santé, l'attitude danoise qui consiste à essayer de recueillir l'avis des utilisateurs ne se justifie pas seulement du point de vue de la gestion de l'offre de services mais aussi dans une perspective démocratique. Comme on l'a signalé en préambule, le gouvernement danois a mené de vastes enquêtes auprès des citoyens sur tout l'éventail des services publics, et il a cherché à connaître l'avis aussi bien des utilisateurs que des non-utilisateurs. Dans le secteur de la santé comme dans les autres secteurs, les utilisateurs effectifs ont un avis plus positif que les non-utilisateurs. Par exemple, une enquête Gallup effectuée au printemps 1998 à la demande du ministère des Finances a abouti aux résultats suivants :

- Soixante-trois % des utilisateurs des services d'urgence ont déclaré être satisfaits ou très satisfaits de ces services, alors que 38 % seulement des non-utilisateurs se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits (et 43 % ont déclaré ne pas savoir quoi répondre).
- En ce qui concerne les hôpitaux, 78 % des utilisateurs se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits, et le taux est de 64 % pour les non-utilisateurs (17 % ont déclaré qu'ils n'étaient pas en mesure de répondre).
- Le taux maximal de satisfaction auprès des utilisateurs concerne les médecins généralistes : 91 % des utilisateurs sont satisfaits ou très satisfaits de leurs services. Moins de 5 % des personnes interrogées ont déclaré ne pas avoir eu recours aux services de médecins généralistes et, parmi eux, 77 % se sont déclarés satisfaits ou très satisfaits (9 % ne savaient pas quoi répondre).

Plusieurs responsables officiels ont émis l'hypothèse que le taux de satisfaction moindre obtenu auprès des non-utilisateurs s'explique peut-être par le fait que les médias ont tendance à se focaliser sur les problèmes qui peuvent se poser exceptionnellement alors que la pratique médicale courante, qui se déroule sans problèmes, ne retient pas leur attention.

En plus des enquêtes réalisées au niveau national, les collectivités territoriales, comme le comté d'Aarhus, mènent leurs propres enquêtes auprès des utilisateurs, ce qui permet d'avoir une

© OCDE 2001

connaissance plus fine des réactions des citoyens sur les différents aspects des services de santé. Le comté d'Aarhus qui, avec 650 000 habitants, est la deuxième zone de population du Danemark, après Copenhague, est déterminé à mener des enquêtes systématiques auprès de toutes ses institutions médicales pour suivre l'évolution de l'attitude des utilisateurs. Les résultats des enquêtes sont exploités dans le cadre des discussions avec les administrateurs et les professionnels de la santé pour la gestion des services, et seront aussi exploités pour élaborer le prochain plan quadriennal du comté dans le domaine de la santé. Les responsables du comté d'Aarhus ont noté la nécessité d'élaborer des indicateurs non pas seulement du degré de satisfaction des utilisateurs mais aussi de la qualité des services. Un responsable a signalé une étude d'après laquelle les utilisateurs faisaient état d'un degré de satisfaction plus élevé dans les cas où il y avait eu une erreur de traitement, parce qu'en pareil cas le médecin passait davantage de temps avec le patient pour lui donner satisfaction. On risque donc d'avoir une vue incomplète des choses en donnant trop d'importance du point de vue de l'utilisateur.

Les responsables du comté d'Aarhus ont quelque espoir à ce que les indicateurs de qualité et de satisfaction de l'utilisateur qu'ils mettront au point pourraient finalement servir de modèle à l'échelon national de sorte que les autres comtés pourraient adopter les mêmes indicateurs, ce qui faciliterait les comparaisons. Enfin, ces informations pourraient être rendues publiques sur l'Internet afin d'inciter à faire un effort d'amélioration ; les informations susceptibles d'aider les patients à faire leurs propres choix dans le domaine de la santé pourraient également êtres mises sur l'Internet. Les informations concernant la longueur des listes d'attente pour certaines interventions sont d'ores et déjà accessibles sur l'Internet. Des agents chargés de ce travail d'information ont été désignés dans les comtés pour les personnes qui ne peuvent pas accéder directement à l'Internet.

Les conseils d'utilisateurs sont une autre voie possible pour connaître les réactions sur la qualité des services, suivre les plaintes et être attentif aux préoccupations des utilisateurs. Après avoir institué un conseil des utilisateurs de l'hôpital, il y a neuf ans, le comté d'Aarhus a récemment engagé des consultations régulières avec deux groupes distincts représentant des patients en psychiatrie.

Les échanges entre le comté d'Aarhus et les utilisateurs de services psychiatriques sont particulièrement intéressants à observer. Un groupe représente les patients actuellement en psychiatrie et leurs familles ; un autre, constitué plus récemment, représente des personnes qui ont utilisé les services de psychiatrie dans le passé et qui sont aujourd'hui plus ou moins guéries. Désireux de revoir l'approche traditionnelle qui voulait que les médecins prennent en charge les patients en psychiatrie sans guère les consulter, le comté a adopté, il y a deux ans, une politique qui vise à associer les utilisateurs à la prise de décision, et cela à trois niveaux : choix d'orientation ; vie quotidienne ; et traitement individuel. Le directeur des services psychiatriques rencontre les deux groupes évoqués plus haut quatre fois par an. Parallèlement, on s'est activement employé à faire en sorte que les patients et leurs familles aient accès à des informations indépendantes sur les maladies psychiatriques et leur traitement auprès d'une unité d'information établie au niveau du comté. Par ailleurs, des réunions publiques sont organisées sur tel ou tel sujet en rapport avec la psychiatrie : c'est ainsi qu'une réunion publique consacrée à la schizophrénie a attiré plus de 200 personnes. Les autres comtés consultent fréquemment le comté d'Aarhus lorsqu'il s'efforce de voir comment il pourrait davantage faire participer le public.

Cependant, des progrès sont encore à réaliser pour que l'échange soit véritable : il faudra modifier l'attitude des médecins qui ne sont pas toujours habitués à partager l'information et à accepter un processus de prise de décision plus interactif. Mais il faut être conscient aussi que ce type de processus de décision demande plus de temps que l'approche traditionnelle. En outre, les patients en psychiatrie eux-mêmes, souvent, ne sont pas habitués à prendre part à des groupes et à s'insérer dans les processus démocratiques, et les soignants risquent de ne pas savoir comment les encourager à s'impliquer davantage. La formation pourrait aider les uns et les autres à agir ensemble de façon plus efficace.

Tous les efforts déployés pour parvenir à une meilleure information – qu'il s'agisse de la qualité des soins, du degré de satisfaction de l'utilisateur ou des options de traitement – s'inscrivent dans un mouvement général qui vise à donner plus de pouvoir aux patients de façon qu'ils puissent

© OCDE 2001

véritablement faire des choix dans le domaine de la santé. Le patient ayant le droit de choisir son médecin et, dans un second temps, l'hôpital vers lequel celui-ci le dirigera, le choix des patients est très révélateur de la qualité globale du système. Or, on commence à constater que de plus en plus de patients optent pour une assurance hospitalière privée et choisissent de sortir du système public de santé (ce nombre a doublé ces cinq dernières années selon le ministère des Finances mais les chiffres exacts ne sont pas disponibles). Certains responsables se disent préoccupés par cette évolution dont ils craignent qu'elle n'affaiblisse le système public hospitalier. En vérité, l'évolution du choix des citoyens entre hôpital public et hôpital privé peut être considérée comme un moyen indirect d'avoir des informations sur les préférences de l'utilisateur et un moyen de peser sur les choix dans le domaine de la santé publique : c'est un aspect intéressant à observer à l'avenir.

Consultations pour l'élaboration de plans dans le domaine de la santé (plan quadriennal du comté d'Aarhus)

Tous les comtés, au Danemark, sont tenus d'élaborer des plans sur quatre ans qui fixent les priorités dans le domaine de la santé. La loi sur l'assurance maladie publique exige des comtés qu'ils consultent les conseils municipaux et les professionnels et spécialistes de la santé avant de soumettre leur plan au conseil de comté (mais elle ne leur fait pas obligation de consulter les citoyens ni les patients). Le comté d'Aarhus est allé beaucoup plus loin dans ce processus de consultation pour élaborer son plan pour les années 1998-2001. Un courrier a été envoyé spécialement à tous les administrés pour leur permettre de bien comprendre le plan. Il leur était demandé de faire part de leurs commentaires par écrit et étaient invités à participer à une série de six auditions publiques organisées dans les régions. Une centaine de personnes en moyenne ont participé aux auditions et 250 personnes environ ont fourni des commentaires par écrit. Les citoyens se sont, dans l'ensemble, déclarés favorables au plan mais ils ont aussi demandé – et obtenu – qu'on y apporte certaines modifications : ils ont ainsi obtenu la création du premier hospice du comté et des efforts particuliers en direction des familles les plus vulnérables, notamment celles aux prises avec des problèmes d'alcoolisme et des problèmes psychiatriques.

Le comté d'Aarhus a l'intention de reprendre les consultations au moment d'élaborer son prochain plan quadriennal dans le domaine de la santé, en les complétant par les informations nouvelles qu'il recueillera grâce à des enquêtes plus systématiques auprès des utilisateurs des services de santé et à d'autres indicateurs de la qualité des soins, sur lesquels on travaille actuellement.

Conclusions

Cela donne à réfléchir de constater qu'alors même que l'on fait de gros efforts pour consulter le public, comme l'a fait le comté d'Aarhus pour élaborer son plan quadriennal dans le domaine de la santé, à peine plus de 0.1 % de la population du comté participe à des auditions ou fournit des commentaires par écrit. D'autres éléments d'information ont pu être recueillis grâce à des enquêtes de satisfaction auprès des utilisateurs, des contacts informels entre les élus et leurs administrés, et des groupes qui s'expriment au nom de plus larges segments de la population (professionnels de la santé, groupes de patients, conseils d'usagers, etc.). Il n'en reste pas moins que la grande majorité des citoyens ne font pas connaître directement leurs préférences en ce qui concerne les politiques du comté en matière de santé ou les priorités en matière de dépenses.

Cela souligne la grande difficulté à laquelle tous les pays de l'OCDE sont confrontés sur le plan du fonctionnement de la démocratie : la plupart des citoyens ne s'impliquent pas activement dans les décisions sur les politiques à mener mais s'en remettent plutôt aux élus pour prendre les décisions. Le manque de participation active n'est pas nécessairement un problème si les citoyens ont le sentiment d'être convenablement informés et ont la possibilité de participer et de faire valoir leur point de vue s'ils le souhaitent. De même, les responsables politiques ne considéreront pas que l'absence de participation active des citoyens soit un problème s'ils continuent de disposer d'instruments adéquats pour apprécier l'opinion publique et si le public a le sentiment que les décisions qu'ils prennent reflètent l'intérêt général.

© OCDE 2001

Des procédures d'information et de consultation efficaces qui permettent aux citoyens de s'impliquer s'ils le souhaitent ou, éventuellement, qui permettent à d'autres d'agir en leur nom, resteront l'un des fondements de la démocratie. L'Internet est un élément positif au Danemark dans la mesure où il permet de mieux s'informer sur le système de santé, en particulier si l'on est directement usager, mais quant à l'utiliser comme vecteur de consultation sur les politiques à mener, c'est un aspect qui reste encore à développer.

Ce qu'il faut c'est que les représentants élus soient en mesure d'utiliser efficacement toute la panoplie d'instruments à leur disposition pour recueillir des informations sur lesquelles fonder leurs décisions, de façon à être attentifs à tout l'éventail des intérêts qui s'expriment et de façon, aussi, que les mesures qu'ils prennent soient de bonne politique. Cela signifie qu'ils doivent recueillir les avis des analystes des politiques gouvernementales et des experts médicaux, connaître les réactions des utilisateurs, qui sont les protagonistes qui ont le plus à gagner ou à perdre de leurs décisions, et avoir des échanges avec le citoyen ordinaire pour qui ces décisions représentent un enjeu moins immédiat. Tous les éléments qui ont été cités plus haut – auditions du public, enquêtes auprès des usagers, conseils d'usagers, choix des usagers, avis des groupes de patients et autres groupes d'intérêt, ou formules plus novatrices comme les conférences de consensus du Commission pour la technologie – sont de nature à améliorer la qualité du processus démocratique.

En outre, des sources d'information indépendantes interviennent – comparaisons avec d'autres comtés et d'autres pays, évaluation de la recherche médicale en termes de coût-efficacité et évaluation de la qualité des traitements et technologies qui apparaissent, et mesure des résultats par rapport à des objectifs à la fois généraux et spécifiques concernant l'efficience, la qualité et la sensibilité aux attentes des utilisateurs.

Alors que les responsables, au Danemark, continuent de s'efforcer de trouver les meilleurs moyens d'associer efficacement le public et d'autres éléments au processus de prise de décision, on peut noter que le Danemark présente, à cet égard, un certain nombre de conditions et de pratiques qui facilitent la réalisation de ce type d'objectifs. On peut citer quelques-uns des facteurs qui favorisent une prise de décision véritablement démocratique au Danemark :

- Population relativement restreinte (5.3 millions d'habitants) et décentralisation des responsabilités qui fait que les décisions concernant la plupart des services publics se prennent au niveau local, autrement dit à un niveau où les contacts informels avec les décideurs et la participation démocratique sont plus faciles à réaliser.
- Un bon niveau d'instruction de l'opinion publique et une société civile active. Il existe une forte tradition de vie associative et de participation au processus politique au Danemark, et la population a généralement confiance dans les institutions publiques. La confiance dans les institutions renforce la tradition d'ouverture dans la mesure où les informations qui sont recueillies sont davantage susceptibles d'être utilisées de façon constructive pour tenter de parvenir à un consensus au lieu de nourrir des conflits et de déboucher sur une impasse.
- Le haut degré de confiance et la satisfaction du public donnent une latitude au gouvernement, dans une certaine mesure, pour élaborer ses politiques en interne avant de les soumettre à l'avis du public, sans que l'intérêt général en pâtisse. Cela permet, au gouvernement de ne pas être soumis à la pression excessive des groupes d'intérêt qui peuvent ne pas représenter tout l'éventail des intérêts, dans tel ou tel domaine.
- L'attention portée par les pouvoirs publics au sentiment des usagers sur les services publics – sentiment qu'ils s'efforcent de connaître grâce à des enquêtes de satisfaction et des sondages d'opinion – est un autre instrument qui permet de prendre en compte l'intérêt général et d'éviter le risque de surreprésentation du point de vue des groupes d'intérêt ou des points de vue non représentatifs qui s'expriment dans les médias.
- Un vif intérêt pour ce qui se passe à l'étranger dans ce domaine et la volonté d'en tirer des enseignements. Parmi les personnes interrogées pour cette étude, beaucoup – qu'elles appartiennent ou non à l'administration – ont déclaré que certaines expériences internationales

© OCDE 2001

avaient nourri leur propre réflexion et les avaient incitées à prendre certaines initiatives. De fait, le gouvernement danois a accepté de participer à cette étude de l'OCDE notamment pour avoir l'occasion de comparer l'expérience du Danemark avec celle d'autres pays grâce à la série d'études de cas sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans divers secteurs de l'action gouvernementale (notamment dans le secteur de la santé au Canada).

En dépit de ces facteurs favorables, l'amélioration de la qualité de la démocratie au Danemark demeurera un souci permanent. Plusieurs questions et interrogations demeurent, auxquelles il n'est pas facile d'apporter une réponse. Par exemple :

- Y a-t-il un moyen de clarifier le partage des responsabilités entre les différents niveaux d'administration – échelon national, comtés et communes – de manière à renforcer la réactivité démocratique ?
- Où se situe exactement le point d'équilibre entre de trop larges consultations du public et des consultations insuffisantes ? Est-il nécessaire d'accroître la démocratie directe pour améliorer la qualité du processus démocratique ou d'autres mesures, telles que celles qui visent à une information plus transparente, accessible et de meilleure qualité et à des possibilités de recueillir les réactions des citoyens sont-elles suffisantes ?
- Dans quelle mesure les pouvoirs publics doivent-ils faire fond sur d'autres sources d'information telles que les sondages d'opinion, le choix des utilisateurs et les articles parus dans la presse, pour connaître l'avis des citoyens, en dehors de la participation directe de ceux-ci ?
- Faudrait-il exiger des groupes d'intérêt qui participent au débat sur les politiques à mener qu'ils divulguent des informations sur leurs adhérents et révèlent leurs sources de financement, de façon qu'il soit plus facile pour le public de se faire une opinion ?

L'OCDE n'est pas en mesure de répondre à ce type de questions qui doivent plutôt s'apprécier au regard de l'intérêt national et de la sensibilité du public. Mais le fait que le Danemark ait une attitude ouverte au citoyen sur ces questions est un élément qui devrait l'aider à trouver des réponses à l'avenir.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à l'étude du secteur de la santé au Danemark (septembre 1999) :

AALUND, Niels – membre du Conseil des administrateurs du comté d'Aarhus

BOHL, Kirsten – responsable de la communication, Société danoise de lutte contre le cancer

DURING, Lone – chef de section, département d'économie et de planification du comté d'Aarhus

HYLDAHL FOGH, Bente – directeur, organisation de praticiens (médecins de premier recours)

HEDE, Anders – animateur de projet, Huset Mandag Morgen (hebdomadaire sur les questions de politique publique)

HELVEG PETERSEN, Morten – parlementaire, speaker sur les questions de santé, parti social-libéral

HOJGAARD, Jens – conseiller auprès du département sur les politiques publiques, Association danoise des personnes âgées

JORGENSEN, Jorgen – directeur général, Association danoise de l'industrie pharmaceutique

KLUVER, Lars – chef du secrétariat, Commission pour la technologie du Parlement danois

KROGH, Jens – chef de division, département de la santé, du développement et de la recherche du comté d'Aarhus

KROMANN KRISTENSEN, Jens – chef de section au département de la gestion publique, au ministère des Finances

KURDAHL, Arne – directeur général, Fondation pour le coeur

MOLLER, Lone – parlementaire, speaker sur les questions de santé, parti social-démocrate

MOREL, Mette – conseiller, hôpital psychiatrique d'Aarhus

NIELSEN, Vagn – sous-secrétaire permanent, ministère de la Santé

PALLESEN, Thomas – professeur assistant en science politique, université d'Aarhus

PEDERSEN, John Erik – chef de département, ministère de la Santé

SAERKJAER, Svend – chef de la section santé, ministère des Finances

SCOCOZZA, Lone – professeur de sociologie, Institut de la vie active

SEEBERG, Gitte – parlementaire, commission du budget, parti conservateur

VESTERGAARD, Martin – journaliste, Information (quotidien)

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION DANOISE DES PERSONNES ÂGÉES (1998),
Rapport 1998.

BLOM-HANSEN, J. et T. PALLESEN (1998),
Département de science politique de l'Université d'Aarhus, « The Fiscal Manipulation of a Decentralized Public Sector : Macroeconomic Policy in Denmark ».

CHRISTIANSEN, T. et J. LAURIDSEN (1996),
« Progressivity, Horizontal Equity and reranking in Health Care Finance », Université d'Odense.

MINISTÈRE DANOIS DES FINANCES (1998),
« The Citizens and the Public Sector », synthèse non publiée des résultats de l'enquête Gallup effectuée entre mai et juin pour le compte du ministère des Finances.

MINISTÈRE DANOIS DES FINANCES (1999),
« Government-Citizen Connections in Denmark : First Draft », réponse non publiée au questionnaire de l'OCDE.

MINISTÈRE DANOIS DES FINANCES (1999),
« Two Analyses of Digital Communication between Citizens and Public Institutions in Denmark », compilation non publiée de résultats d'enquête.

MINISTÈRE DANOIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (1999),
« Denmark in a Nutshell », *www.um.dk/english/danmark/om_danmark/nutshell/nutshell.general.html*

MINISTÈRE DANOIS DE LA SANTÉ (1998),
« The Danish Health Care Sector ».

MINISTÈRE DANOIS DE L'INTÉRIEUR (1996),
« Parliamentary Elections and Election Administration in Denmark ».

OCDE (1997),
« La gestion publique à travers les différents niveaux d'administration », Paris.

OCDE (1994),
« La réforme des systèmes de santé. Étude de dix-sept pays de l'OCDE », Paris.

PEDERSEN, L. D. (1994),
Université d'Aarhus, « Hospitals and Their Institutions », mars.

SOCIÉTÉ DANOISE DE LUTTE CONTRE LE CANCER (1999),
Série d'articles.

© OCDE 2001

LA PARTICIPATION DES DÉFAVORISÉS A L'ÉLABORATION DES POLITIQUES RELATIVES A LA PAUVRETÉ ET A L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES FLANDRES (BELGIQUE)

par Anja Claeys

(*et* Filip Coussee, Silke Heiden *et* Anne Merckaert, *département des* Études sur l'Intervention en matière sociale, la Culture et les Loisirs , Université de Gand *et* Lieve De Grande, *département de la* Famille et de l'Aide Sociale, *ministère de la* Communauté flamande)

Résumé

Le rapport commence par mettre en évidence l'importance et le défi que représente la participation des défavorisés à l'élaboration des politiques. Les défavorisés sont plus sévèrement touchés par l'exclusion sociale, ont accès à un nombre limité de dispositifs pour exercer leurs droits et doivent surmonter plus d'obstacles pour participer que d'autres citoyens. Non seulement la participation des défavorisés à l'élaboration des politiques implique leur reconnaissance en tant que citoyens à part entière capables de contribuer aux améliorations de la société – mais elle contribue aussi de façon essentielle à l'élaboration de politiques plus efficaces contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le rapport fait valoir que la participation des défavorisés pourrait être utilisée comme critère de référence dans l'évaluation des politiques et initiatives des pouvoirs publics visant à renforcer les relations entre les administrations et les citoyens. On a en effet observé que les mesures qui donnent de bons résultats dans le cas de la sensibilisation et de la participation des défavorisés devraient être utiles pour promouvoir une plus grande participation des citoyens en général.

Le rapport donne ensuite une vue d'ensemble de l'évolution juridique et institutionnelle de l'État-providence en Belgique et dresse un état des lieux de la participation du public à la politique sociale. Il met en évidence l'émergence d'une approche du bien-être « fondé sur des droits » depuis le milieu des années 70 faisant de l'instauration des conditions de la dignité humaine un objectif prioritaire et préconisant une participation active des défavorisés à l'élaboration des politiques et des services qui leur sont destinés. Le rapport décrit également la manière dont la participation des défavorisés a été encouragée concrètement dans les Flandres. Un élément important a été la création en 1989 d'un forum consultatif permanent (le VICA – le Comité flamand intersectoriel pour la réduction de la pauvreté) dont les « groupes thématiques » sont une illustration de la participation active des défavorisés et de leur organisations représentatives. Le rapport souligne également le rôle notoire des initiatives engagées par les autorités locales et le secteur associatif dans la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté et la garantie d'une participation efficace des défavorisés dans la prise de décision.

L'étude de cas met l'accent sur la participation des défavorisés à l'élaboration du Rapport général sur la pauvreté de 1994 dans lequel la « méthode du dialogue » a été utilisée pour la première fois. Cette méthode vise à offrir aux personnes vivant dans un état de pauvreté la possibilité de participer activement au débat engagé sur des thèmes particuliers par le biais des associations au sein desquelles elle se rencontrent et peuvent s'exprimer, pour contribuer à la formulation de propositions de mesures. Il existe principalement deux niveaux d'action : le *dialogue social* entre les plus défavorisés, leurs associations et les représentants des organisations locales d'action sociale qui recensent les problèmes essentiels et formulent des propositions sur la base desquelles est engagé un *dialogue*

© OCDE 2001

politique entre les défavorisés, leurs associations, les représentants des organisations locales d'action sociale et les décideurs. Certaines mesures ont été prises depuis pour institutionnaliser cette forme de dialogue entre les principaux acteurs, notamment par la création d'un Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion en 1999.

L'étude de cas cite plusieurs défis majeurs à relever pour pouvoir associer les défavorisés à l'élaboration des politiques au plan national et local : créer les conditions du dialogue (ce qui nécessite du temps et de la volonté), s'adapter à la diversité des situations (les défavorisés ne constituent pas un groupe homogène), accroître la capacité des défavorisés à assumer leur participation (en encourageant la création d'organisations par les défavorisés et en s'assurant que les problèmes et conditions du dialogue sont expliqués et compris).

Le rapport se termine par un certain nombre d'enseignements pratiques sur le plan politique qui se dégagent de l'expérience menée dans les Flandres (Belgique) en vue de faire participer les citoyens défavorisés à l'élaboration des politiques, parmi lesquels :

- A*ssurer la transparence* – la vision politique sous-jacente, les objectifs et les méthodes doivent être explicités.
- F*ournir une information claire et accessible à tous* en accordant une attention particulière et permanente aux groupes qu'il n'est pas possible d'atteindre en général par les circuits d'information ordinaires.
- P*révoir des possibilités de participation* à chaque phase de la conception et de la mise en œuvre des politiques.
- M*ettre en place des modes de participation plus systématiques et officiels* pour remplacer l'approche *ad hoc*.
- A*ccorder un temps, un espace et un soutien suffisants* pour mener à bien un dialogue social et politique avec les défavorisés.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

La question de la participation revêt une grande importance car elle touche au droit à l'intégration et à la citoyenneté. La participation implique la reconnaissance des individus comme citoyens à part entière et repose sur l'hypothèse qu'ils peuvent apporter une contribution importante au développement de la société. La participation entraîne donc le respect et la reconnaissance de la compétence des individus dans tous les aspects de la vie personnelle et sociale. Cette compétence n'est pas statique mais évolue en fonction des expériences et des interprétations (parfois contradictoires). Cela est vrai pour tous les citoyens.

Toutefois, la situation des défavorisés se caractérise par les obstacles plus nombreux qu'ils rencontrent pour participer à notre société. Plus que les autres, ils sont confrontés à la complexité de la société où nous vivons. Ils sont plus sévèrement frappés par l'exclusion sociale que les autres citoyens car ils n'ont pas ou moins accès à d'autres dispositifs acceptés sur le plan social pour exercer leurs droits (comme l'appel à un homme de loi). Faire le constat que certains groupes, tels que les défavorisés, sont exclus de la société peut conduire à l'introduction de mesures spécifiques. Celles-ci sont cependant prises d'ordinaire sans consultation des individus concernés. En conséquence, elles se révèlent souvent inadaptées et n'ont en fin de compte aucun effet.

Les problèmes de participation recouvrent donc un autre problème, commun à tous les citoyens, à savoir les difficultés éprouvées pour comprendre la société où ils vivent et les corrélations qui s'y nouent et pour relier leurs expériences personnelles aux structures sociales existantes. Par exemple, la plupart des individus ressentent leur situation dans sa globalité, alors que ceux qui vivent dans un état de pauvreté font simultanément l'expérience de l'exclusion dans les différents aspects de leur vie (comme le niveau de vie, le travail, l'apprentissage, la santé). En conséquence, les défavorisés ne reconnaîtront pas en tant que telle une politique segmentée en mesures destinées à améliorer chaque aspect de leur vie et celles-ci ne mettront pas fin à leur situation globale de pauvreté.

Dans ce rapport, l'analyse de la participation des défavorisés à l'élaboration des politiques publiques porte sur leur participation à l'action publique en général et à l'action contre la pauvreté en particulier. Concrètement, cela signifie que les hommes politiques, le gouvernement et l'administration doivent agir à tous les niveaux pour garantir la transparence de l'élaboration et de la gestion des politiques publiques et fournir à tous les citoyens une information claire. Cette information doit couvrir la vision d'ensemble de la politique concernée, les différentes options possibles et elle doit s'accompagner de procédures garantissant la diffusion efficace de l'information.

Les expériences de participation des défavorisés à l'élaboration des politiques publiques peuvent alors servir de références pour la mise au point de mesures destinées à renforcer les relations entre les citoyens et les décideurs. Comme l'indique un récent rapport sur les programmes de développement local « si une politique gouvernementale passe le test des défavorisés, nous pouvons en conclure qu'elle est parfaitement applicable aux autres catégories sociales et qu'elle peut donc toucher une plus large part de la population » (*Antwerps Platform Generatiearmen*, 1999).

Le but ultime de la participation est la mise au point d'une politique dont tous les citoyens peuvent à juste titre bénéficier. La participation des citoyens, en l'occurrence celle des défavorisés, concerne les différentes phases de la conception et de la mise en œuvre des politiques : l'identification des problèmes, la formulation des solutions possibles, l'application et le suivi des mesures prises et, finalement, l'évaluation.

Présentation du système politique belge

La Belgique est un État fédéral constitué de trois Communautés (les Communautés de langue flamande, française et allemande) et de trois Régions (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles), en dessous desquelles se trouvent l'échelon des provinces et celui des communes. Au niveau fédéral, le Parlement – dont les membres sont pour la plupart (1900 sur 221) élus directement par tous les citoyens belges âgés de 18 ans au moins – détient le pouvoir législatif. Le roi et le gouvernement exercent le pouvoir exécutif.

© OCDE 2001

Cette étude de cas concerne les Flandres et nous n'aborderons donc que les institutions flamandes lors de l'analyse de l'échelon des Régions et des Communautés (Bouckaert et Van Hoecke, 1998). Le Parlement flamand, dont les membres sont pour la plupart (118 sur 124) élus directement et le gouvernement flamand exercent respectivement les pouvoirs législatif et exécutif. Au niveau des Provinces, le conseil provincial – dont les membres sont élus directement par tous les habitants de la province âgés de 18 ans au moins – détient le pouvoir législatif, tandis que la Députation Permanente et le gouverneur exercent tous les deux des fonctions exécutives.

Enfin, au niveau des communes, les principales institutions politiques sont le conseil municipal (dont les membres sont élus directement par tous les citoyens âgés de 18 ans au moins, sont ressortissants de l'un des États membres de l'Union européenne et vivent sur le territoire de la commune) et le collège constitué par le maire et ses adjoints.

Pauvreté et participation dans l'État-providence Belge

L'État-providence tel qu'il s'est constitué en Belgique reflète la manière dont notre société a traité les « problèmes sociaux » par le passé et comment elle les traite aujourd'hui. La pauvreté a d'abord été considérée comme une question de « culpabilité personnelle » (Vranken et Geldof 1993, pages 31 à 32). Ensuite, on y a vu le résultat d'un « accident personnel » (tel que la maladie ou le handicap). Les mesures prises étaient d'ordre répressif ou charitable et visaient à discipliner les pauvres. Grâce à un système d'assurance privée, les citoyens devaient se prémunir contre les risques personnels tels que la maladie ou les accidents. Plus tard, on a estimé que des facteurs sociaux et non plus personnels étaient à l'origine de la pauvreté (comme le climat économique). Un « modèle fondé sur l'accident social » est né et a influencé le développement de l'État-providence belge.

La définition de la pauvreté utilisée dans les comparaisons internationales est la suivante : « le nombre de personnes vivant dans des familles dont le revenu est inférieur à la moitié du revenu familial moyen. » En 1985, selon cette définition, 4.4 % de la population vivaient en Belgique dans un état de pauvreté (Förster, 1994, tableau 1, p. 10).

Depuis quelques décennies, la pauvreté est considérée en Belgique d'un point de vue structurel, fondé sur le « modèle de la culpabilité sociale », selon lequel la pauvreté est engendrée par la structure même de la société. La définition de la pauvreté communément acceptée est maintenant la suivante : « *La pauvreté entraîne l'existence d'un réseau d'exclusions sociales qui s'étend à plusieurs domaines de la vie individuelle et privée. Il tient les défavorisés éloignés des modes acceptés de la vie en société. Les défavorisés ne peuvent franchir ce fossé par eux-mêmes* » (Vrancken *et al.* 1997, p. 35). Cette définition est aussi celle utilisée dans le « Programme d'action flamand de lutte contre la pauvreté » approuvé par le gouvernement flamand le 23 février 2001 et est reprise dans le Programme national d'action de lutte contre la pauvreté.

Le passage du modèle de « l'accident social » à celui de la « culpabilité sociale » est lié à une modification fondamentale de la conception de la pauvreté par la société : on est passé d'un « mode de pensée fondé sur l'aide » à un « mode de pensée fondé sur la participation ». La « redécouverte » de la pauvreté à la fin des années 60 (la prise de conscience du fait que la pauvreté persiste, malgré l'existence d'un État-providence développé) a amené à proposer que la participation des défavorisés soit l'un des axes directeurs de l'évolution future de l'État-providence. Une base juridique a pu être donnée à cette conception, puisque l'idée de participation a été incluse dans la loi sur les Centres publics d'aide sociale et dans l'article 23 de la Constitution belge. Récemment toutefois, les approches de type charitable et la notion de responsabilité personnelle (l'idée de l'activation) ont commencé à revenir dans le débat sur la pauvreté et les moyens de la combattre.

Cadre juridique et institutionnel

En Belgique, le système d'assurance sociale est fondé sur le « travail ». Tous les citoyens actifs acquittent une cotisation d'Assurance nationale déduite directement de leur salaire. L'idée de départ est celle de la solidarité « obligatoire », sur laquelle les individus qui sont (temporairement) incapables de travailler pour cause de maladie ou de retraite peuvent compter.

© OCDE 2001

Le 7 août 1974, pour la première fois, tous les citoyens belges se sont vu garantir un revenu sous forme de « minimum de subsistance » ; à l'époque, cette mesure devait être la pierre angulaire du système de sécurité sociale (Seynaeve et Simoens 199, p. 5). L'application de cette loi a été confiée aux Centres publics d'assistance sociale (C.O.O.), remplacés en 1976 par les Centres publics d'aide sociale (O.C.M.W.).

La loi de 1976 sur les Centres publics d'aide sociale a entraîné un changement fondamental dans les politiques sociales belges. L'article 1er de la loi sur les Centres publics d'aide sociale stipule explicitement que « chaque être humain a droit à une aide sociale » qui doit « lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Jusqu'alors, l'aide était considérée comme une « faveur » faite au « pauvre de bonne foi », tandis que cette loi a transformé l'ancienne relation de dépendance entre les travailleurs sociaux et les citoyens demandant de l'aide en un rapport juridique fondé sur la dignité humaine et sur des droits (Verhellen 1992, p. 3). Elle stipulait qu'en cas de controverses au sujet du droit aux services sociaux et au minimum de subsistance, l'autorité compétente en la matière serait le Tribunal des prud'hommes.

Les Centres publics d'aide sociale sont tenus de fournir une réponse motivée à chaque demande et ne peuvent donc pas décider arbitrairement des besoins de ceux qui sollicitent une aide ou des personnes qui peuvent ou non bénéficier des services sociaux. Mettre l'accent sur « la dignité humaine » et en faire une valeur autonome équivaut fondamentalement à respecter les personnes qui demandent une aide et à les reconnaître en tant que citoyens. Dans l'exercice du droit à l'aide sociale, les critères de bien-être ou les conditions de « la dignité humaine » peuvent être établis en coopération avec les personnes concernées (Claeys 2000). Celles-ci ne pensent alors plus seulement en « termes matériels » (« le fait de demander une aide indique l'existence de problèmes matériels ») mais réfléchissent aux moyens de devenir indépendants, de se prendre en charge, d'obtenir un confort psychologique et une certaine liberté de choix quant à l'organisation de leur propre vie (Bouverne – De Bie 1997).

En conséquence, les services offerts aujourd'hui par les Centres publics d'aide sociale ne se limitent pas à la lutte contre la pauvreté et à la fourniture d'une aide (financière) (Geldof et Luyten 1998, p. 23). Ils proposent par exemple un certain nombre de services aux personnes âgées et jouent aussi un rôle dans les domaines du logement et des services médicaux, ils offrent une aide juridique et aident les personnes ne disposant que du minimum de subsistance à trouver un emploi.

A l'heure actuelle, toutes les personnes confrontées à des problèmes personnels d'ordre social, psychologique ou médical peuvent s'adresser un Centre public d'aide sociale. Toutefois, nous avons observé que depuis l'adoption de la loi, l'aide (financière) a de nouveau occupé le devant de la scène. Le débat a été élargi au bien-être et à la pauvreté, mais à bien des égards il s'est réduit à une discussion sur les « standards minimum » d'octroi des aides. Les personnes demandant une aide sont, dans une moindre mesure, encouragées à participer à la discussion en définissant leur propres critères de bien-être et de dignité humaine.

En outre, pour des raisons telles que le nombre élevé des dossiers ou le manque de capacités, les services des Centres publics d'aide sociale se bornent souvent à offrir une aide individuelle et l'approche bureaucratique prédomine (Bouverne – De Bie *et al.* 2000). La mise au point des critères de la dignité de l'individu et leur inclusion dans le débat social n'est pas une priorité. La raison d'être fondamentale de la loi sur les Centres publics d'aide sociale est de plus en plus reléguée à l'arrière-plan. En conséquence, les Centres publics d'aide sociale courent le danger d'être considérés de façon croissante comme des « institutions au service des pauvres » chargées de verser le minimum de subsistance plutôt que comme des organismes locaux garantissant le droit de tous les citoyens au bien-être.

L'article 23 de la Constitution de 1994 a officialisé ces principes en établissant les droits sociaux suivants :

- Le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective.

© OCDE 2001

- Le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.
- Le droit à un logement décent.
- Le droit à la protection d'un environnement sain.
- Le droit à l'épanouissement culturel et social.

« L'applicabilité » de ces droits sociaux fondamentaux implique de confier au gouvernement un rôle actif dans ce domaine. La reconnaissance du droit à une existence digne suppose d'avoir entre autres pour objectif de mettre en œuvre les politiques de manière à aider de façon digne tous les citoyens. Cela signifie que l'application de ces politiques doit correspondre aux opinions et aux expériences des individus concernés et que ceux-ci doivent pouvoir à leur tour influer sur cette application.

On peut discuter de la signification exacte de ces droits fondamentaux et établir une distinction entre une approche « minimaliste » et une approche « maximaliste ». Les « minimalistes » estiment que l'inscription de ces droits dans la constitution n'a pas de conséquences directes. Pour les « maximalistes » en revanche, chaque règlement ou traitement considéré comme incompatible avec la dignité humaine est potentiellement inconstitutionnel (comme le licenciement arbitraire ou bien l'exclusion du droit à l'allocation chômage ou au minimum de subsistance) (Hubeau 1995, pages 157 à 166). Dans le dernier accord de coalition conclu en juillet 1999, le gouvernement flamand a une nouvelle fois désigné les défavorisés comme les principaux partenaires de la politique de lutte contre la pauvreté (gouvernement des Flandres 2000, p. 226).

La participation en pratique

La participation à l'élaboration de la politique nationale de lutte contre la pauvreté

En 1989, le gouvernement flamand a adopté une déclaration d'orientation sur la lutte contre la pauvreté. Cette déclaration considère le problème de la pauvreté comme un problème structurel comportant plusieurs aspects. Elle prévoit la mise en place d'une politique pour les défavorisés. Dans ce cadre, le Comité intersectoriel flamand de lutte contre la pauvreté (VICA) a été institué la même année ; il comprend des représentants des administrations, des cabinets ministériels et des organismes travaillant dans ce secteur et joue depuis sa création un rôle important en tant que forum consultatif.

En 1992, des « groupes thématiques » ont été créés au sein du VICA pour approfondir des aspects spécifiques de la politique en faveur des déshérités afin de mieux connaître la question et de proposer des mesures appropriées (Vercammen, 1999, p. 19). Les défavorisés et les organisations qui les représentent ont activement participé à la plupart des groupes, qui concernaient : le bien-être, la jeunesse, la culture et les sports, le logement, la santé, l'éducation, le chômage et le renouvellement de la société.

Pour les défavorisés et les organisations qui les représentent ainsi que pour les administrations et les décideurs, ces groupes thématiques ont été le moyen d'apprendre quelles étaient leurs logiques respectives et d'étudier les manières de parvenir à un accord. Les défavorisés et leurs organisations se sont aussi familiarisés avec la « culture » de l'élaboration de la politique publique (par exemple avec son langage, ses structures et ses canaux) et avec cet aspect de la réalité sociale qu'ils ont mieux compris. A cet égard, la représentation des différentes parties prenantes (administrations, cabinets ministériels, secteur associatif, partenaires sociaux, associations et défavorisés eux-mêmes) dans les groupes de travail a joué un rôle non négligeable.

Nouvelles approches

A l'issue de la mise en place d'un nouveau gouvernement, le Comité intersectoriel flamand de lutte contre la pauvreté (VICA) a en grande partie abandonné cette méthode de travail. Dans les Flandres, l'élaboration de la politique est désormais coordonnée dans le cadre du programme d'action. Au lieu de participer aux groupes de travail, les associations dans lesquelles les démunis prennent la

© OCDE 2001

parole, les autres organisations d'aide et les autres acteurs concernés seront dorénavant informés et interrogés deux fois par an. Au printemps 2001, cette consultation aura été organisée dans le cadre de la « Conférence de Progrès » à l'occasion de laquelle tous les ministres flamands ont pu présenter les volets de leurs politiques respectives qui ont trait à la lutte contre la pauvreté. A l'automne 2001, les perspectives à long terme de cette lutte seront débattues. Ces « symposiums » ont l'avantage de pouvoir informer et consulter en même temps une grande partie des personnes concernées. Toutefois, certains acteurs ont exprimé la crainte que le choix de ne travailler désormais qu'en sessions plénières aboutisse à généraliser les problèmes et à rester dans le flou – cette méthode demandant un engagement bien moindre – et ils déplorent la perte d'un important canal de participation.

Enseignements à tirer

Le fonctionnement du VICA a fait ressortir un certain nombre de difficultés et d'obstacles, dont on peut tirer pour l'avenir des enseignements importants :

- *La continuité* est nécessaire dans le *processus* de participation. Des moyens suffisants doivent être alloués à l'administration pour qu'elle dispose de l'aide et du personnel nécessaires et pour garantir la poursuite de la participation des défavorisés et de leurs organisations. On pourrait nommer dans toutes les administrations des interlocuteurs permanents qui suivraient l'évolution de la pauvreté et de la lutte pour sa diminution.
- Il est nécessaire de *soutenir les organisations représentatives* dans lesquelles les défavorisés prennent la parole afin de maintenir un dialogue social efficace.
- *Des occasions de participer doivent être prévues* à tous les niveaux *dans le processus d'élaboration de la politique* – en plus des séances plénières et des réunions d'information et de discussion. La coordination et la coopération sont essentiels à la réussite du dialogue politique.
- *Une information claire* sur les activités futures et les objectifs des forums consultatifs (tel que le VICA) doit être fournie aux organisations représentant les défavorisés.

La participation au développement local

L'échelon local du gouvernement est celui qui est le plus proche des citoyens et à ce niveau aussi on cherche des méthodes pour impliquer les différentes catégories de la population dans l'élaboration des programmes et des politiques. Les façons de concevoir la participation diffèrent ainsi que les méthodes utilisées. La participation de catégories spécifiques telles que les « défavorisés, les immigrés et les enfants et les jeunes » pose en outre des problèmes particuliers.

Ce processus est aussi renforcé par les plans d'action conclus entre le gouvernement flamand et les gouvernements locaux qui servent de base à l'octroi aux gouvernements locaux de droits de tirage sur le Fonds social d'impulsion (FSI). Ces plans doivent être établis pour chaque commune, en coopération avec le conseil municipal et les Centres publics d'aide sociale. Ils doivent montrer les actions entreprises à l'échelon local pour améliorer la qualité de la vie et de l'environnement dans les zones et les communes défavorisées et combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le décret relatif au FSI n'indique pas de quelle manière la participation doit être menée localement mais insiste sur sa nécessité. Le plan d'action doit indiquer les procédures que suivra le gouvernement local. Parmi les autres exemples de textes législatifs qui utilisent les droits de tirage comme leviers et se concentrent sur la planification et la participation, il faut citer le décret sur le travail des jeunes au niveau local.

La participation au travers des associations

Le secteur associatif, appelé aussi troisième secteur, occupe une place centrale en Belgique, puisque l'État-providence belge laisse une place à toute une gamme d'initiatives privées (Bouverne-De Bie 1996, p. 35). De récentes études ont aussi montré que de très nombreux Flamands font partie d'associations. Un habitant sur deux environ est membre actif d'une association, 22 % des habitants sont inscrits dans deux associations au moins, 42 % sont syndiqués et 20 % exercent des activités bénévoles. La participation dans les associations est inégalement répartie : les hommes appartiennent

© OCDE 2001

plus souvent à un club que les femmes et les personnes qualifiées sont plus actives dans ce domaine que les personnes semi ou non qualifiées. L'intégration comme l'exclusion sociale semblent avoir des effets cumulatifs : les citoyens qui ont fait peu d'études ont également moins de chances de trouver du travail et leur participation aux associations et à la vie culturelle est plus réduite (Elchardus *et al.* 1999, p. 97). En conséquence, les citoyens qui n'appartiennent à aucune organisation ont aussi moins de chances de participer à l'élaboration des politiques publiques au travers des associations.

Depuis quelques dizaines d'années, un certain nombre d'associations qui se décrivent elles-mêmes comme des associations où « les défavorisés prennent la parole » se sont créées dans les Flandres. Elles se composent de groupes de personnes et de familles défavorisées qui y rencontrent des bénévoles et, dans certains cas, des travailleurs sociaux professionnels. Ensemble, ils organisent des activités récréatives et culturelles et des activités éducatives. Ils collaborent pour améliorer leur situation, mieux en informer le reste des citoyens et exercer une influence sur ceux qui peuvent les aider à résoudre les problèmes liés à leur pauvreté (les travailleurs sociaux et les décideurs).

Cependant, les initiatives qui se présentent sous cette bannière ne sont pas forcément des associations où les défavorisés jouent un rôle actif et peuvent « prendre la parole » et il est souvent difficile de se faire une idée claire à ce sujet. L'accent est mis sur les activités organisées *par* et *avec* les familles défavorisées et non *pour* elles (comme les banques alimentaires, les boutiques d'occasion ou les associations caritatives). Au cours de ces dernières années, six critères ont été établis en coopération avec les associations elles-mêmes ; ils indiquent l'approche que ces initiatives doivent adopter afin de :

- F*aire en sorte que les défavorisés s'organisent* : rassembler des personnes défavorisées et non-défavorisées dans une organisation indépendante sans but lucratif afin de rompre l'isolement social des défavorisés.
- L*aisser parler les défavorisés* : créer les conditions nécessaires pour qu'ils puissent prendre la parole et deviennent finalement des partenaires de discussion à part entière au sein de la société.
- T*ravailler à l'émancipation sociale des défavorisés* : les aider à exercer pleinement leurs droits civiques et faire prendre conscience à la société de l'égalité entre les défavorisés et les autres citoyens.
- R*éformer les structures sociales* : stimuler la participation des défavorisés à l'élaboration des politiques publiques et les encourager à évaluer les structures sociales.
- P*romouvoir le dialogue et l'éducation* : favoriser la solidarité entre les défavorisés et la société. A cette fin, les défavorisés doivent organiser des activités éducatives et rechercher activement des partenaires dans la société pour échanger leur expérience vécue de la pauvreté dans le but de surmonter les malentendus, les préjugés et l'exclusion.
- C*hercher activement à atteindre les défavorisés* : les associations doivent s'ouvrir activement aux autres personnes vivant dans la pauvreté, même les plus isolées.

Quelque 40 associations bénéficient de subventions du gouvernement flamand ; elles répondent en général à au moins trois des critères sus-indiqués. Cette aide doit favoriser la coopération dans l'élaboration des politiques publiques, la participation aux groupes de travail, la fourniture de conseils et d'assistance (par exemple le financement des frais de garde des enfants ou des frais de transport). Les associations « où les défavorisés prennent la parole » s'assurent aussi de façon permanente que non seulement les représentants des défavorisés mais aussi ces personnes elles-mêmes participent aux groupes de travail et aux consultations organisées avec le gouvernement.

Un certain nombre de grandes associations, telles que « A.T.D. Vierde Wereld Vlanderen » (AT.D. Quart Monde Flandre) et le « Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen » (Mouvement des personnes à faible revenu ayant des enfants), touchent aussi directement un large éventail de défavorisés. Toutefois, la caractéristique principale de ces associations est de remplir des fonctions (comme la documentation et l'éducation) qui dépassent le niveau local et de suivre attentivement l'évolution des politiques à l'échelon flamand, fédéral et européen. Des accords sont actuellement mis au point avec ces grandes associations pour clarifier leurs missions et leurs fonctions - qui concernent souvent des domaines spécifiques de l'action publique (tels que l'éducation, le logement ou les soins)

© OCDE 2001

ou l'organisation de la participation directe d'un groupe de défavorisés à l'élaboration d'une politique donnée (comme la discussion d'un projet de loi).

Vue d'ensemble de l'étude de cas

Cette étude de cas a été menée en différentes étapes. En premier lieu, les possibilités offertes actuellement au public de participer à l'élaboration des politiques dans les Flandres ont été examinées à la lumière des publications et documents relatifs à ce sujet. En second lieu, des experts ont été consultés. Les résultats de ces recherches ont été rassemblés et ont conduit à établir un certain nombre de conditions ou de critères pour la participation des citoyens, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté.

L'examen de la situation prévalant actuellement en Belgique quant à la participation des citoyens défavorisés à l'élaboration des politiques publiques a servi de base à des entretiens avec plusieurs experts travaillant à des niveaux divers ou suivant des approches différentes du problème. Des représentants des organes de décision (locaux, flamands et fédéraux), du secteur associatif, des universités et des associations où les défavorisés eux-mêmes prennent la parole ont aussi été interrogés. Ces entrevues ont été enregistrées et un rapport, incluant des observations et les informations supplémentaires fournies par les personnes interrogées, a été remis à chacune d'entre elles.

Le *Rapport général de* 1994 *sur la pauvreté*

En 1992, le gouvernement fédéral a demandé l'établissement d'un rapport sur la pauvreté. Les défavorisés et les organisations qui les représentent ont joué un rôle spécifique dans la préparation de ce rapport, puisqu'il a été demandé à tous ceux qui travaillaient sur la pauvreté ou avec les défavorisés (décideurs, travailleurs sociaux, etc.) de prendre contact avec eux.

Le Rapport général de 1994 sur la pauvreté est le résultat de deux ans de mobilisation et de dialogue intenses ; ce processus a engagé, dans toute la Belgique, les défavorisés et leurs associations, les travailleurs sociaux et les décideurs (Vrancken *et al.* 1998, p. 197). Cette méthode de dialogue a servi de base à toutes les actions ultérieures. Le Rapport général s'est traduit par plus de 300 propositions – certaines avaient une portée limitée, mais d'autres incluaient des principes structurels radicaux concernant notamment l'égalité des rémunérations, l'action sur le marché du travail et le droit au travail. Le rapport a été soumis au gouvernement à la fin de 1994. Un certain nombre d'initiatives ont été prises depuis lors, dont la mise en place d'organismes consultatifs, de Conférences interministérielles pour l'intégration sociale, d'initiatives législatives et de campagnes de sensibilisation.

Le Rapport général sur la pauvreté a placé la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale au premier rang des préoccupations des autorités belges et a agi comme un stimulant, en incitant le gouvernement fédéral comme les gouvernements des Communautés, des Régions et les autorités locales à prendre des initiatives pour faire reculer la pauvreté, chacun dans son domaine de compétence. Le principal mérite de ce rapport est sans doute d'avoir créé cette nouvelle dynamique politique.

L'accord de coalition du gouvernement flamand de 1995-1999 a inscrit le suivi du Rapport général sur la pauvreté dans ses objectifs (gouvernement de Flandre, p. 224) :

- De 1995 à 1999 se sont tenues cinq Conférences interministérielles pour l'intégration sociale qui ont été l'occasion pour tous les ministres concernés de débattre des problèmes-clés et des propositions d'action et d'en approuver le principe.
- En 1995, une Unité anti-pauvreté a été créée au sein de l'administration fédérale pour préparer les Conférences interministérielles. Ces conférences ont été préparées en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (C.G.K.R.) qui était chargé d'impliquer dans le processus les organisations représentant les défavorisés.
- En mai 1998, les gouvernements de l'État fédéral, des Régions et des Communautés ont signé l'Accord de Coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté (Moniteur belge 1999) qui avait pour objectif d'établir le suivi permanent du Rapport général sur la

© OCDE 2001

pauvreté. Cet accord institutionnalisait le dialogue entre les associations « où les défavorisés prennent la parole » d'une part et les autorités locales, l'administration et les partenaires sociaux d'autre part (gouvernement des Flandres 1999, p. 8).

A cette fin un Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a été créé en remplacement de l'ancienne Unité anti-pauvreté. Ce service est chargé d'impliquer d'une façon structurelle et continue les associations « où les démunis prennent la parole » et d'établir un rapport bisannuel contenant, dans tous les domaines de l'action publique, des propositions concrètes pour le recul de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

L*a méthode du dialogue*

La méthode du dialogue a été utilisée pour la première fois lors de la préparation du Rapport général sur la pauvreté en partenariat avec les personnes vivant dans un état de pauvreté et leurs associations (Otjacques et Luyts 2000). Cette méthode vise à donner la possibilité aux personnes vivant dans un état de pauvreté de participer activement, par l'intermédiaire des associations où ils se rencontrent et prennent la parole, au débat et à la discussion d'un thème spécifique et, finalement, de formuler des propositions d'action (Antwerps Platform Generatiearmen, 1999). Cette méthode se fonde sur le respect du rythme des groupes de terrain quant à la programmation et la prise de décision. L'objectif ultime est d'éliminer les causes structurelles de la pauvreté.

La méthode du dialogue comprend un certain nombre d'étapes :

1. L*e dialogue social* entre les plus défavorisés et leurs associations d'une part et les représentants des organismes locaux d'aide sociale d'autre part est instauré grâce à plusieurs réunions.
   - P*réparation* : les expériences individuelles sont collectées lors de visite à domicile et de réunions de groupes. Ces réunions servent aussi à décider des thèmes qui seront traités ultérieurement. Une « compilation du dialogue » est rédigée afin de rassembler les expériences partagées et les propositions.
   - D*ialogue* : le dialogue entre les défavorisés et les représentants des organismes locaux d'aide sociale est noué lors de réunions consultatives au cours desquelles une délégation de personnes défavorisées soumet la « compilation du dialogue » aux représentants de ces organismes. A leur tour, ceux-ci préparent des réponses aux propositions et les soumettent aux défavorisés. Dans une dernière étape, un texte final contenant aussi bien les propositions que les réponses est élaboré. Le retour d'informations à destination du groupe élargi des défavorisés est assuré de façon régulière.
2. L*e dialogue politique* entre les défavorisés et leurs associations, les représentants des organismes d'aide sociale et les décideurs à l'échelon local est alors organisé :
   - P*réparation* : sur la base du texte final résultant du dialogue social, les décideurs préparent leurs réponses (les concepts d'une nouvelle législation par exemple).
   - D*ialogue* : ces réponses et ces concepts font l'objet de débats et d'explications lors de réunions consultatives. Des accords sur le suivi et l'évaluation des mesures proposées sont conclus à l'avance. Ce dialogue se poursuit durant les phases de mise en œuvre et d'évaluation.

Il faut souligner que la participation des défavorisés à l'élaboration des politiques publiques par la méthode du dialogue est un processus très intensif pour toutes les parties concernées. Avant que le dialogue réel avec les décideurs et les représentants des organismes d'aide ne puisse avoir lieu, il est nécessaire de s'adresser directement aux défavorisés et de les convaincre de participer au processus. Le fait que les personnes vivant dans la pauvreté se voient donner une occasion d'être entendus est en lui-même important et est considéré par nombre de participants comme une reconnaissance personnelle de la part des décideurs.

Depuis la publication du Rapport général sur la pauvreté en 1994, le nombre d'organisations « dans lesquelles les défavorisés prennent la parole » a considérablement augmenté. Certaines sont véritablement le fait des défavorisés eux-mêmes, alors que d'autres proviennent d'initiatives

© OCDE 2001

Encadré 41. **L'utilisation de la méthode du dialogue avec les familles défavorisées d'Ostende**

Pendant trois ans, près d'une centaine de familles défavorisées d'Ostende ont essayé de décrire leurs expériences, notamment dans le domaine du placement de leurs enfants et du règlement de leurs dettes. Afin de structurer les discussions conduites sur ces sujets avec ces familles, on a établi trois compilations de travail incluant des témoignages de familles défavorisées recueillis dans des publications antérieures réalisées par les associations de défavorisés. Chaque compilation de travail a été examinée par un groupe d'environ 40 familles, à leur domicile et lors de réunions mensuelles. Une fois terminée la discussion d'une compilation de travail, une compilation du dialogue comprenant 75 propositions et suggestions a été élaborée sur la base des indications données par les familles. Ces propositions et suggestions ont ensuite fait l'objet de discussions au cours de cinq réunions avec 15 services et organismes régionaux qui ont répondu aux propositions des familles défavorisées (Decock, 2001).

existantes (tels que le travail communautaire) qui opèrent au niveau local avec des groupes déshérités depuis déjà de nombreuses années, et y sont imbriquées.

L'*Accord de coopération*

L'Accord de coopération signé le 5 mai 1998 par le Premier ministre et les ministres de l'État Fédéral, de la Région flamande et de la Communauté flamande, de la Communauté française, de la Communauté germanophone, de la Région de Wallonie et de la Région de Bruxelles représente la continuité de la politique en matière de pauvreté. Il avait pour but de réduire les écarts entre les différents niveaux d'administration, qui disposent chacun de leurs compétences propres dans la lutte contre la pauvreté, et d'éviter la fragmentation. Il visait en outre à institutionnaliser la méthode du dialogue utilisée pour la préparation du Rapport général sur la pauvreté.

L'Accord de coopération prévoyait aussi la création du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, qui a été ouvert en juillet 1999. Ce service doit fournir à tous les membres des administrations et personnes concernées – y compris celles vivant dans un état de pauvreté – la possibilité de participer à la conception, à l'élaboration et à l'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté. Il s'agit d'une institution trilingue, qui fonctionne au niveau fédéral et a à sa tête un comité de direction composé de représentants de tous les niveaux d'administration. A l'heure actuelle, le comité de direction est présidé par le Secrétaire d'État à l'Intégration sociale. Au cours de sa première année d'existence, le Service a surtout été une plate-forme consultative où les associations dans lesquelles les défavorisés prennent la parole, les décideurs, les représentants de l'administration et les experts débattent d'un certain nombre de thèmes relatifs à la justice pour les mineurs et à la lutte contre la précarité.

Le Service est également chargé de rédiger un rapport bisannuel évaluant la politique suivie en matière de pauvreté aux différents niveaux d'administration et le degré de coopération entre eux. Le rapport doit être élaboré par le dialogue entre les divers acteurs concernés. A cette fin, un certain nombre de groupes de travail sont créés et le matériel collecté au niveau local est systématiquement traité et compilé pour servir de base au dialogue. En conséquence, les activités des différents groupes de travail du Service dépendent en partie de l'évolution de la situation et des initiatives prises au niveau local. Le processus de dialogue au sein des différents groupes de travail fait l'objet de comptes rendus aussi complets que possible pour donner à ceux qui n'ont pas participé directement au dialogue la possibilité de suivre les discussions.

© OCDE 2001

L'avantage d'un rapport officiel de cette nature, qui est obligatoirement lu et fait l'objet de commentaires, est que l'on peut toujours s'y reporter et donc mesurer son impact sur la politique future. Le premier rapport d'évaluation est prévu pour juin 2001.

Enseignements pour la participation des défavorisés à l'élaboration de la politique nationale

Obstacles et défis à relever au niveau national

Cette étude de cas met en évidence l'existence de nombreux obstacles à l'intégration effective des citoyens défavorisés dans le processus d'élaboration des politiques ; ces obstacles sont liés notamment à :

a) La nécessité de créer des conditions propices au dialogue

- L'*organisation du dialogue prend du temps et exige de la préparation*. Il faut donner aux défavorisés l'occasion de formuler leurs expériences. Les expériences individuelles doivent devenir des expériences partagées et être confrontées à la réalité sociale. Il faut acquérir la connaissance d'un thème particulier et être en mesure d'identifier les goulots d'étranglement potentiels et d'élaborer des propositions. Les décideurs ne réalisent pas toujours qu'il faut beaucoup de temps – entre plusieurs mois et un an – pour arriver à un dialogue fructueux. Si l'on veut obtenir le dialogue du jour au lendemain, on risque de faire des expériences individuelles et des perceptions subjectives la norme de la discussion ou de transformer la participation des défavorisés en un simple alibi (De Keeting, 2000).
- Un des obstacles majeurs est la *grande réticence des défavorisés à participer* à un dialogue avec d'autres partenaires en raison de leur passé fait d'exclusion, d'isolement et de honte.
- B*ien souvent les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes*. Beaucoup de défavorisés restent sceptiques vis-à-vis des modes de participation qui leur sont proposés. Le fait que les changements intervenant grâce au dialogue politique sont lents ou imperceptibles est décourageant.
- Les organisations engagées dans le travail communautaire ou les associations où les plus défavorisés prennent la parole sont souvent considérées comme des « spécialistes de la participation » auxquels les décideurs ou les autres organisations peuvent faire appel lorsqu'ils ont besoin de nouer le dialogue. Le souci et la préoccupation directe de la participation incombent cependant à tous les pouvoirs publics.

b) La nécessité de faire face à la diversité

- L*es défavorisés constituent un groupe très hétérogène* et il est donc difficile d'obtenir une participation représentative.
- L*es organisations et associations* « où les défavorisés prennent la parole » *sont très diverses*. Leurs méthodes de travail et leurs champs d'action diffèrent et les aspects sur lesquels elles mettent l'accent ne sont donc pas les mêmes. La diversité stimule la discussion et est par conséquent positive, mais sans une communication mutuelle elle peut devenir un obstacle.
- Les *interlocuteurs principaux changent souvent*, aussi bien parmi les décideurs et les organismes d'aide que parmi les associations elles-mêmes, ce qui nuit à la continuité.

c) La capacité des défavorisés à participer

- L*es défavorisés semblent souvent difficiles à organiser*. Les autres citoyens sont apparemment mieux armés pour rejoindre des organisations ou des associations qui, d'une manière ou d'une autre, défendent leurs intérêts. On peut se demander s'il faut adopter une approche spécifique des défavorisés en tant que groupe : en l'absence de mesures particulières, les défavorisés restent impossibles ou difficiles à atteindre. D'un autre côté, en adoptant des mesures spécifiques, on risque de traiter les défavorisés comme un groupe « à part » et d'accentuer les différences entre les citoyens défavorisés et les autres.

© OCDE 2001

- L*es différences de formation et de langage* et la connaissance insuffisante des structures sociales de la part des défavorisés et des expériences vécues par les défavorisés de la part des décideurs et des organismes d'aide constituent des défis majeurs pour l'établissement de conditions propices au dialogue.
- Les *conditions de vie très difficiles et les problèmes urgents* qui prennent beaucoup de temps et d'énergie aux défavorisés freine souvent leur engagement dans un tel dialogue. Ils mènent une lutte permanente contre des problèmes qui risquent de les submerger et exigent une solution immédiate, ce qui laisse peu de place à la réflexion collective.

Enseignements à tirer pour les politiques nationales

Cette étude de cas permet de tirer un certain nombre d'enseignements sur l'engagement des défavorisés dans l'élaboration des politiques publiques, dont beaucoup sont applicables à d'autres contextes nationaux ou domaines de l'action publique. Il faut notamment favoriser :

a) L'octroi d'un soutien

- D*es conseils et un soutien suffisants* doivent être fournis aux personnes participant au dialogue. Les participants doivent pouvoir compter sur un soutien individuel et sur le soutien du groupe en cas de besoin.
- L*e dialogue au niveau de la base est une des conditions nécessaires* d'un dialogue efficace au niveau national. Les organisations de base ont absolument besoin de recevoir un soutien financier et politique pour que le dialogue social soit garanti.
- D*es initiatives doivent être prises aux différents échelons du gouvernement et dans différents domaines.* Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale permet la participation des défavorisés à la conception de la politique de lutte contre la pauvreté. Toutefois, pour élargir la participation des défavorisés à l'ensemble de la politique d'aide sociale, l'ouverture d'autres canaux est nécessaire.

b) Une information et une transparence complètes

- F*ournir* aux décideurs et aux professionnels *des informations sur la méthode et les conditions du dialogue* doit être une préoccupation permanente. Des rapports fiables et la diffusion de l'information sont nécessaires pour permettre aux associations de consulter leurs membres et pour élargir le cercle de ceux qui apportent leurs commentaires.
- Une *information* claire et permanente *sur la mise au point et le suivi des mesures* prises dans le cadre du dialogue politique est nécessaire.
- D*es contacts réguliers et l'échange d'informations* entre les défavorisés qui participent directement à la consultation et ceux qui n'y participent pas directement sont essentiels (par exemple grâce à des visites à domicile et une accessibilité journalière).
- L*a circulation de l'information et la coopération mutuelle* entre les différentes organisations où les défavorisés prennent la parole sont indispensables pour identifier les différences mais aussi les similitudes dans les expériences des défavorisés et les aider à les placer au premier rang des préoccupations des responsables politiques.

c) Un engagement s'inscrivant dans la durée

- U*n engagement significatif et durable* est nécessaire pour établir une relation fondée sur la confiance mutuelle. Une grande attention doit être accordée au premier contact. Les professionnels travaillant dans différents domaines sociaux doivent s'engager à long terme auprès des défavorisés pour que naissent des points de vue communs.
- D*es efforts spéciaux doivent être faits pour favoriser une meilleure coordination* entre les organisations et les associations où les défavorisés prennent la parole (et entre les défavorisés eux-mêmes). Le manque de coordination entre les organisations ne doit pas servir d'excuse aux décideurs pour exclure les défavorisés du processus d'élaboration des politiques.

© OCDE 2001

- Les décideurs et les autres organisations concernées *doivent faire des efforts spécifiques et répétés pour impliquer les citoyens les plus défavorisés* dans l'élaboration des politiques et dans la société.

d) La formation

- Des efforts considérables sont nécessaires pour que les citoyens vivant dans un état de pauvreté puissent se former leurs propres opinions et les exprimer dans une langue compréhensible par tous. U*ne formation et une information adaptées aux défavorisés sont essentielles* pour atteindre ce but (par exemple l'information sur les droits des locataires lors de la discussion des problèmes de logement).
- Par ailleurs, *des actions doivent être entreprises pour que les responsables de l'administration soient prêts sur le long terme à écouter les défavorisés*. Là encore, il est indispensable d'assurer une formation aux professionnels et aux décideurs qui ont directement ou indirectement affaire avec les citoyens défavorisés. Trop souvent encore la pauvreté est considérée comme un simple problème financier. La connaissance de ses différents aspects est nécessaire pour que des mesures efficaces soient prises afin de la faire reculer.

e) Responsabilisation et résultats

- Il est important d'impliquer les citoyens vivant dans un état de pauvreté dans les étapes intermédiaires du processus d'élaboration des politiques publiques et de leur donner la possibilité de s'exprimer tout au long de ce processus. En raison de la lenteur de la plupart des changements politiques, il est essentiel d'obtenir aussi des améliorations tangibles clairement ressenties dans la vie quotidienne et durables. Des méthodes de travail qui donnent aux défavorisés participant à l'élaboration des politiques un pouvoir et des connaissances supplémentaires qu'ils peuvent utiliser dans leur propre vie sont indispensables.

E*nseignements pour la participation des défavorisés à la prise de décision au niveau local*

Obstacles et défis au niveau local

S'il est vrai que les autorités locales sont plus proches des citoyens de base que l'administration nationale, cette étude de cas révèle l'existence d'un certain nombre d'obstacles à la participation des défavorisés à l'échelon local. Ils portent notamment sur les points suivants :

a) Culture de la prise de décision au niveau local

- F*réquemment, la participation directe des citoyens ne fait pas encore partie de la culture* de la prise de décision au niveau municipal. L'idée que tous les acteurs (acteurs locaux de l'aide sociale – les organisations comme les habitants, y compris les défavorisés) doivent être considérés comme des partenaires indispensables de la mise au point des programmes locaux concernant l'aide et les services sociaux n'est toujours pas très répandue. Les organisations locales d'aide et les habitants ne sont pas souvent impliqués dans la préparation, la mise en œuvre et l'évaluation de ces programmes. Les décideurs locaux, professionnels de l'aide sociale et autres représentants de l'administration ne sont pas habitués à commencer par faire participer les citoyens concernés.
- La décision d'impliquer le public se fonde souvent sur *une approche défensive ou limitée à un problème particulier.* Dans la pratique, il est rare de rencontrer une approche dynamique, qui soit basée sur la conviction que la participation est essentielle à la conception et à la mise en œuvre des politiques et qui considère comme fondamentale la contribution positive de chaque individu.

b) Capacité à gérer la participation du public

- Les décideurs au niveau local peuvent vouloir laisser les citoyens participer, mais ils *manquent des connaissances et des compétences nécessaires* à l'organisation efficace de cette participation. Les responsables locaux attendent souvent des citoyens qu'ils participent selon des méthodes de travail « classiques ». Par exemple sous la forme de commentaires écrits apportés à des documents imprimés, de réactions orales lors de réunions consultatives, de commentaires sur des cartes présentant le programme de développement d'un district. Beaucoup de citoyens, y

© OCDE 2001

compris les défavorisés, ne sont pas familiarisés avec ces méthodes de travail et avec le langage qu'elles utilisent et les réunions ne sont pas toujours adaptées à leurs besoins. La connaissance des techniques spécifiques de gestion de la participation du public peut être insuffisante à l'échelon local ;

- L*es différences dans l'approche de la résolution des problèmes* entre les décideurs locaux et les défavorisés peuvent saper la participation. Les décideurs pensent souvent en termes de domaines d'action distincts alors que pour la plupart des citoyens et en particulier pour les défavorisés, les expériences vécues et les problèmes sont dans la pratique liés les uns aux autres. En conséquence, de mauvaises expériences de participation peuvent conduire les responsables locaux à prendre cette différence de logique et de rythme comme prétexte pour exclure les défavorisés de la participation à la prise des décisions au niveau local.

c) Réponse aux attentes

- L*es autorités locales attendent souvent trop longtemps* avant d'ouvrir la prise de décision au public et lorsque des occasions de participer sont offertes, elles portent fréquemment sur des détails au lieu de toucher à l'essence du problème en discussion. Si l'on ne demande l'avis des citoyens, notamment des défavorisés, que sur des points de détail (par exemple, choisir entre un bac à fleurs et une place de stationnement), les décideurs ne prennent pas les citoyens au sérieux et ne tiennent pas compte des compétences que leur confère leur expérience personnelle et sociale.
- L*e manque d'information sur les objectifs et l'impact futur des exercices de participation du public* empêche les participants de formuler des attentes raisonnables. Cette information n'est pas toujours fournie et on constate aussi l'absence de retour d'informations sur les résultats du processus de participation et leur impact sur les décisions prises.

E*nseignements à tirer pour les politiques locales*

Un certain nombre d'enseignements à l'intention des décideurs locaux peuvent être tirés de cette étude de cas. Il faut notamment favoriser :

a) Le développement des partenariats locaux

- Les décideurs locaux doivent *reconnaître que les organismes d'aide sociale et les associations représentant les défavorisés sont leurs partenaires*. La participation ne doit pas être considérée simplement comme un moyen de résoudre les problèmes, mais comme une condition essentielle à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des programmes locaux. Cela implique un changement dans la mentalité des responsables locaux, qui doivent être prêts à modifier leurs méthodes de travail habituelles, ce qui exige formation et sensibilisation.

b) L'exploration de nouvelles méthodes

- Il est urgent de *mettre au point et d'expérimenter de nouvelles* « méthodes de participation ». Les méthodes traditionnelles doivent être reconsidérées dans un esprit créatif et être associées aux outils que les gens utilisent quotidiennement sans les reconnaître comme tels. Par exemple, on peut enquêter sur l'expérience des gens en leur montrant des images. Même lors de l'utilisation des modes classiques de participation, le temps et l'espace doivent être suffisants.
- L*e but ultime des modes et des méthodes de participation choisis doit être clair* pour les deux parties. Demander une opinion représente un engagement moindre que l'analyse conjointe d'un problème et la formulation de solutions. Il faut que les personnes impliquées en soient conscientes dès le départ.

c) La mise en place de liens entre les différents niveaux d'administration

- Les obstacles qui sont identifiés ou les propositions qui sont formulées à l'échelon local mais dépassent les compétences des autorités locales doivent être transmis au(x) responsable(s) compétent(s) des autres échelons (provincial, flamand, fédéral ou européen). Dans l'idéal, les gouvernements locaux doivent être des partenaires et assumer activement leurs responsabilités

© OCDE 2001

en assurant la liaison entre les différents échelons de gouvernement afin d'arriver à de meilleures solutions à long terme.

Évolutions récentes

Les spécialistes expérimentés

Une autre façon d'impliquer les défavorisés dans l'élaboration des politiques est de faire appel à des spécialistes expérimentés. Il s'agit de personnes qui ont été elles-mêmes très pauvres et ont progressivement appris à assumer leur expérience et à l'élargir à celles des autres défavorisés. Une fois ces étapes franchies, ces experts suivent une formation leur permettant d'utiliser leur expérience d'une manière professionnelle dans la lutte contre la pauvreté. On leur enseigne aussi des méthodes pour réduire le fossé entre les défavorisés et les décideurs. Cette formation est essentielle. Elle a comme point de départ l'idée que les défavorisés eux-mêmes ne doivent pas forcément suivre l'intégralité du processus, de la mise à disposition de leur expérience jusqu'à l'élaboration de propositions et de lois. Les défavorisés doivent fournir la matière première et être associés au suivi du processus d'élaboration des politiques et pouvoir faire part de leurs réactions, mais la transcription de cette matière première en lois et en mesures spécifiques peut incomber, par exemple, aux « spécialistes expérimentés ». Cette méthodologie est encore en préparation et on étudie ses modalités d'application.

Programmes d'action nationaux et indicateurs

Le 1er juin 2001, à l'initiative du gouvernement belge, les États membres de l'Union européenne ont chacun présenté un programme national d'action pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et ont accepté de mettre en place des indicateurs communs de pauvreté pour mesurer les résultats de cette politique. La Présidence belge de l'Union européenne fait référence à la nécessité d'engager directement les défavorisés dans son Programme de travail (disponible maintenant sur le site Internet officiel) :

> Tous les États membres ont déposé, le 1er juin 2001, un Plan d'action national d'inclusion sociale dans lequel ils expliquent la manière dont ils tenteront de réaliser les objectifs. Ces plans précisent également les indicateurs et les méthodes de suivi à appliquer pour évaluer les politiques. L'analyse de ces plans d'action nationaux doit, pour la fin de cette année, permettre de formuler les premières conclusions quant à la future collaboration européenne en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Cette collaboration permettra aux États membres, par l'application de « bonnes pratiques », de s'instruire mutuellement sur la façon dont s'organise le dialogue avec les différents acteurs – ONG, partenaires sociaux, défavorisés et exclus sociaux. L'engagement du groupe cible même est en effet essentiel : l'utilisation d'indicateurs ne repose pas seulement sur l'expertise technique, mais aussi sur une plate-forme soutenue par tous les intéressés, et donc par les défavorisés et les exclus sociaux eux-mêmes.
>
> (Présidence belge de l'Union européenne 2001).

Deux événements liés à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale sont prévus : une conférence de deux jours (les 14 et 15 septembre 2001) sur les indicateurs sociaux, présidée par M. Vandenbroucke – ministre belge des Affaires sociales et des Pensions – et une initiative concernant les Plans d'action nationaux d'inclusion sociale, le 17 octobre 2001 (Journée internationale pour l'élimination de la pauvreté).

Le gouvernement flamand a lié son propre plan d'action au plan national belge. Parallèlement au travail d'une équipe de scientifiques chargés de mettre au point des indicateurs pratiques de pauvreté, un programme d'action et de recherche débutera en 2001 ; il permettra aux associations « où les défavorisés prennent la parole » de rechercher des indicateurs qualitatifs d'évaluation des politiques de lutte contre la pauvreté. La méthode du dialogue occupera une place centrale dans ce programme.

© OCDE 2001

La nouvelle législation flamande

Le gouvernement flamand envisage de soumettre un nouveau décret sur la lutte contre la pauvreté à l'approbation du Parlement flamand en 2001. Ce décret doit garantir l'établissement régulier d'un plan d'action et une coordination permanente et sans heurt entre tous les domaines de l'action publique. Il assure la participation des défavorisés grâce à l'octroi au niveau de la base d'une aide financière et professionnelle aux associations « où les défavorisés prennent la parole » et à un Forum réunissant ces associations. Le décret proposé couvrira aussi la formation et l'embauche de « spécialistes expérimentés » en ce qui concerne la pauvreté, la recherche et la promotion des plans d'action municipaux de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale avec la participation des plus défavorisés. Les familles défavorisées et leurs associations ont été impliquées dans l'élaboration de ce projet de décret au travers de contacts informels et de séances d'information.

Évaluation

Dans le contexte de cette étude de cas, le terme « d'évaluation » peut être appliqué à deux réalités :

- L'évaluation en tant que phase du cycle d'action (élaboration des politiques, mise en œuvre, évaluation) et la participation des citoyens à l'évaluation de la politique publique.
- L'évaluation des modes existants de participation.

Évaluation des mesures par les défavorisés

L'évaluation des mesures prises n'est pas systématique et les décideurs n'incluent pas toujours dans le processus des possibilités de participation du public. Cependant, la participation des citoyens, en particulier des défavorisés, à l'évaluation des mesures prises est une des phases nécessaires du suivi de la mise en œuvre des politiques. La réalité de l'exclusion est souvent plus complexe que les mesures elles-mêmes. Ce sont les défavorisés qui, sur la base de leur évaluation quotidienne des mesure prises, sont capables de dire aux décideurs ce qui marche et ce qui ne marche pas. L'exemple belge suivant clarifie ce point : considérant que chacun a droit à un approvisionnement minimum en énergie, les compagnies d'électricité se sont vu interdire de couper l'électricité aux particuliers. Dans le même temps toutefois, les mêmes compagnies n'ont pas reçu « d'ordre de branchement ». En conséquence, elles ont refusé de reconnecter des personnes qui avaient déménagé avant qu'elles n'aient acquitté la totalité de la facture d'électricité de leur logement précédent.

Le suivi et l'évaluation de manière régulière des mesures prises par les pouvoirs publics doivent intervenir dès le départ. Pour impliquer les citoyens, en particulier les défavorisés, dans le suivi et l'évaluation des politiques, il faut par exemple que les options et les mesures prises soient plus explicites et justifiées. Ce type de suivi est un des éléments essentiels d'un processus d'élaboration des politiques ouvert et interactif et il doit être continu, car les situations et les groupes-cibles changent dans le temps.

Évaluation des modes existants de participation pour les défavorisés

L'évaluation systématique des modes actuels de participation du public en général, et des défavorisés en particulier, n'est pas pratiquée en Belgique à l'heure actuelle. Le Rapport général sur la pauvreté de 1994 a agi avant tout comme un stimulant pour les gouvernements fédéral, régionaux et locaux. Le rapport a aussi donné lieu à la création d'un certain nombre de services et d'organisations et à plusieurs projets (portant notamment sur l'aide spéciale aux jeunes, le logement social, les soins de santé communautaires). Jusqu'à présent toutefois, il n'a pas été procédé à une évaluation systématique et générale du rapport.

Parmi les efforts d'évaluation accomplis, il faut relever :

- Des « *rapports d'étape* » *gouvernementaux sont régulièrement* préparés pour les Conférences interministérielles pour l'intégration sociale ; ils prennent toujours comme point de départ les

© OCDE 2001

conclusions et propositions du Rapport général de 1994 sur la pauvreté. Le rapport bisannuel de l'Unité anti-pauvreté sur l'état des lieux de la lutte contre la pauvreté est lui aussi fondé sur le Rapport général et sur les droits qui y sont stipulés.

- L'« A*nnuaire sur la pauvreté et l'exclusion sociale* » établi chaque année par l'Université d'Anvers et publié sous l'autorité du gouvernement flamand est une référence sur le problème de la pauvreté dans les Flandres, tant du point de vue des informations collectées que de l'évaluation des mesures prises et des perspectives d'avenir.
- D*es études individuelles* ont été réalisées sur des thème liés à la pauvreté ; pour la plupart, elles ont pris comme cadre de référence le Rapport général de 1994 pour le point de vue des défavorisés eux-mêmes.

Le choix des critères sur lesquels fonder l'évaluation reste ouvert. Une partie des conditions décrites dans l'étude de cas ci-dessus pourrait être prise comme point de départ de l'établissement de critères pour la participation active des citoyens. Toutefois, les critères pour mesurer le résultat final de la participation ne peuvent pas être définis à l'avance.

Il est nécessaire d'affiner ces critères et d'engager à ce sujet une discussion générale avec les divers acteurs concernés. On pourrait donner plus d'importance au rôle des universités et des centres de recherche dans la conduite des évaluations et en faire une de leurs missions principales. Dans un premier temps, il faudrait procéder à l'inventaire systématique des moyens existants et à l'évaluation de la « méthode du dialogue » comme outil de participation du public.

Conclusions

La participation est synonyme de reconnaissance et de respect des individus et elle implique de les aborder en les considérant comme compétents pour ce qui est de leur situation personnelle et du contexte social dans lequel ils vivent. En conséquence, les domaines potentiels de la participation couvrent tous les aspects du vécu des individus et dans lesquels ils ont acquis une expérience. Il ne s'agit pas seulement d'opinions, mais aussi d'expériences. Il est nécessaire de prévoir un soutien adéquat pour permettre aux individus d'expliciter leurs opinions et leurs expériences et de les rassembler en un dialogue social qui influence l'élaboration des politiques. Une approche ouverte de l'élaboration des politiques, des dispositions structurelles, des opportunités concrètes et des modes de participation sont autant d'éléments essentiels.

La participation représente toutefois bien davantage que l'application de méthodes prêtes à l'emploi. Elle commence par l'explicitation de la vision politique. Elle suppose ensuite la mise en place de processus s'inscrivant dans un programme global qui permettent aux citoyens, notamment aux défavorisés, d'être associés aux différentes phases de la conception et de la mise en œuvre d'une politique donnée. Ces phases portent sur la préparation (collecte des données, analyse sociale et identification des problèmes), la définition des objectifs et des mesures concrètes, ainsi que sur le suivi ou l'évaluation de la politique. Il faut en particulier veiller à inclure des possibilités de dialogue et garantir que chaque citoyen bénéficie équitablement de l'action gouvernementale.

On peut affirmer que le changement de mentalité des participants au dialogue est en soi aussi important que l'amendement d'une loi ou d'un document d'orientation. Un tel dialogue donne aux défavorisés l'occasion de reprendre le contrôle de leur vie et de leur expérience propre et d'être à nouveau partie prenante dans la société. Le dialogue avec les défavorisés peut aussi enrichir la vision personnelle et sociale des membres de l'administration et des décideurs.

Quant aux dirigeants du secteur public, il est important qu'ils veillent à ce que les conditions suivantes soient remplies afin de pouvoir renforcer les relations entre les citoyens et le gouvernement et garantir la participation des citoyens, en particulier celle des défavorisés :

- A*ssurer la transparence* de la vision, des objectifs et des méthodes sous-jacents des politiques.
- R*endre plus claire* la vision, les objectifs et les méthodes de la politique.

© OCDE 2001

- F*ournir une information claire et accessible à tous* en accordant une attention particulière et continue aux groupes qu'il est difficile d'atteindre par les circuits d'information habituels.
- P*révoir* des possibilités de participation à toutes les étapes de la conception et de la mise en œuvre des politiques.
- A*dopter une approche dynamique* selon laquelle la participation du public est considérée comme une condition préalable nécessaire à une élaboration efficace des politiques.
- M*ettre en place des méthodes de participation* plus systématiques et formalisés au lieu d'aborder la participation du public au coup par coup.
- F*ormer* ceux qui travaillent à faire reculer la pauvreté aux réalités de cette pauvreté.
- P*révoir un temps, un espace et un soutien suffisants* pour pouvoir conduire à son terme le dialogue social et politique avec les défavorisés.

Les obstacles et les enseignements identifiés dans le présent rapport montrent que le débat sur les modes de participation des défavorisés doit être élargi pour prévoir un débat plus global sur les conditions générales du développement harmonieux d'une démocratie plus participative. En effet, on doit mettre à profit les enseignements tirés des mesures visant à encourager la participation des défavorisés en vue d'élargir et de réexaminer les possibilités qui s'offrent d'associer *tous* les citoyens à la prise de décisions par les pouvoirs publics. La définition des objectifs de l'action gouvernementale doit toujours s'inscrire dans un débat social où le gouvernement cherche à obtenir l'engagement continu du plus grand nombre possible de citoyens. Cet engagement doit être considéré non pas seulement comme un moyen, mais aussi comme un objectif souhaitable en tant que tel. Les modes formels et informels de participation peuvent alors être considérés comme des réseaux importants qui aident à l'élaboration et à la mise en œuvre interactives des politiques (Redig 2000). A cette fin, les responsables publics doivent adopter une approche dynamique et assumer la responsabilité de la mise en place des conditions nécessaires à la participation des défavorisés à l'élaboration des politiques.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :

AENDENBOOM, Ingrid – Centre against Poverty, Social Insecurity and Social Exclusion

CLARYS, Marnic – Rech-Op, Antwerper (Association in which the poor take the floor)

CLEYMANS, Mieke – WINT, Turhout (Community Development Project)

DE COCK, André – Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen vzw (Association in which the poor take the floor)

DE GRANDE, Lieve – Family and Social Welfare Department, ministère de la Communauté flamande

DE MEYER, Magda – Membre du Parlement

GOOSSENS, Lut – De Link vzw, Co-ordination of Training and Employment of "Experts in Experience)

HENS, Werner – Département de la Coordination, ministère de la Communauté flamande

MYNY, Frank – Special Youth Assistance Committee, Ostende

NICAISE, Idès – HIVA (research centre University of Leuven), ATD Fourth World Association in which the poor take the floor), Centre against Poverty, Social Insecurity and Social Exclusion

VAN DE EEDE, Walter – Family and Social Welfare Department, ministère de la Communauté flamande, Welfare Theme Group of the Flemish Intersectoral Committee for Poverty Reduction (VICA)

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

ANTWERPS PLATFORM GENERATIEARMEN (1999),
« Participatie van Generatiearmen aan het Lokale Beleid », document élaboré dans le cadre du Fonds Social d'Impulsion, décembre.

BOUCKAERT, B. et M. VAN HOECKE (1998),
« Inleiding tot het recht », Acco, Leuven/Amersfoort.

BOUVERNE-DE BIE, M. (1996),
« Theorie en beleid van de maatschappelijke dienstverlening en het jeugdwelzijnswerk », Academia Press, Gand.

BOUVERNE-DE BIE, M. (1997),
« Van een zorg- naar een participatiedenken. Een referentiekader voor de uitwerking van een lokaal kansenbeleid », in : Bouverne-De Bie M. and G. Verschelden (1997), « Handleiding voor de opmaak van een geïntegreerd lokaal beleidsplan in het kader van het Sociaal Impulsfonds », Bruxelles, KBS.

BOUVERNE-DE BIE, M., CLAEYS A., DE MAERTELAERE G. et K. VANSEVENANT (2000),
« Onderzoek Jongeren en O.C.M.W.- hulpverlening », in : « Jongeren gesteund? Methoden- en reflectiemap », VVSG, Bruxelles, septembre.

CLAEYS, A. (2000),
« Jongeren en O.C.M.W. », article non publié, Université de Gand, septembre.

DECOCK, A. (2000),
« Voorstel om inzake de armoedebestrijding een procedure uit te werken voor de dialoog tussen kansarmen en hun verenigingen enerzijds, en de beleidsverantwoordelijken anderzijds », article non publié, Gand.

DECOCK, A. (2001),
« Samen gaan we vooruit. Over de methode van de dialoog », article non publié, janvier.

DE KEETING, V.Z.W. et V.Z.W. RECHT-OP (2000),
« Functies voor verenigingen waar armen het woord nemen », document interne, décembre.

DIERCKXX, D. (1997),
« Naar een open-Armen-Beleid. Beleidaanbevelingen voor de participatie van armen aan wijkontwikkeling », pp Stedelijke Ontwikkelingsmaatschappij Antwerpen, Recht-Op v.z.w., juillet.

ELCHARDUS, M., M. HOOGE et W. SMITS (1999),
« Participatie in Vlaanderen. Een beschrijving van de deelname aan het verenigingsleven en het vrijwilligerswerk in Vlaanderen », VUB, TOR.

FÖRSTER, M. (1994),
« Measurement of Low Incomes and Poverty in a Perspective of International Comparisons », *Politique du marché du travail et politique sociale*, *Documents hors série*, n° 14, Paris : OCDE.

GELDOF, D. et D. LUYTEN (1998),
en collaboration avec M. Van Ruymbeke, « 20 jaar O.C.M.W.'s. Evaluatie van hun rol in de armoedebestrijding », in : Vranken J., Vanhercke B. and L. Carton (1998), en collaboration avec G. Van Menxel, Acco, Leuven/Amersfoort.

GOUVERNEMENT DES FLANDRES (1999),
Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen v.z.w. Groep Oostende, « Standpunt ter gelegenheid van de Europese, federale, gemeenschaps- en gewestverkiezingen van 13 juni », n° 2.

GOUVERNEMENT DES FLANDRES (2000),
Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen v.z.w. Groep Oostende, « Samen gaan we vooruit. Over de methode van de dialoog », Gand.

HUBEAU, B. (1995),
« De doorwerking van de sociale grondrechten in de Belgische grondwet : over de maximalisten en de minimalisten », in : Vranken J., Geldof D. and G. Van Menxel (1997), « Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1995 », Acco, Leuven/Amersfoort.

© OCDE 2001

OCDE (1998) ,
The Battle Against Exclusion, vol. 2, Social Assistance in Belgium, the Czech republic, the Netherlands and Norway, Paris, OCDE

MONITEUR BELGE (1999),
« Accord de coopération entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté », signé à Bruxelles, le 5 mai 1998, in : Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad, 10 juillet 1999.

OTJACQUES, M. et B. LUYTS (2000),
« Interventietekst van de 5 vertegenwoordigers aangewezen door het uitgebreid collectief van verenigingen partners van het Algemeen verslag voor de bijeenkomst van de Begeleidingscommissie van het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting op 25 september 2000 », 20 septembre.

RECHT-OP V.Z.W. (2000),
« De dialoogmethode : geen wondermiddel van vandaag op morgen », document interne, Anvers, décembre.

REDIG, G. (2000),
« De gemeentelijke jeugdambtenaar als kernreactor in een interactief beleid. Mogelijkheden en begrenzingen van ambtelijke ondersteuning van beleidsnetwerken en sociale leerprocessen », thèse de doctorat à l'Université Catholique de Nimègue, V.V.J., Anvers, décembre.

SEYNAEVE, P. et D. SIMOENS (1995),
« O.C.M.W. – dienstverlening en bestaansminimum, praktische handleiding », Die Keure, Bruges.

VERCAMMEN, E. (1999),
« Vlaamse intersectorale Commissie Armoedebestrijding, legislatuurrapport 1995-1999 », Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

VERHELLEN, E. (1992),
« Inleiding », in : Bouverne-De Bie M., Van Hootegem H., and K. Van Zele (1992), « O.C.M.W.'s vandaag : bijstand en/of sociale kansen, is het actuele O.C.M.W.-aanbod afgestemd op de kansarmsten? », Rapport de l'atelier organisé à Gand le 9 décembre 1992 par le Oefengroep O.C.M.W., Département des Études sur l'Intervention en matière sociale, la Culture et les Loisirs, Université de Gand.

VRANKEN, J. et D. GELDOF (1993),
« Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1992-1993 », Acco, Leuven/Amersfoort.

VRANKEN, J., D. GELDOF et G. Van Menxel (1997),
« Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1997 », Acco, Leuven/Amersfoort.

VRANKEN, J., D. GELDOF et G. Van Menxel (1998),
« Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 1998 », Acco, Leuven/Amersfoort.

© OCDE 2001

LA CONSULTATION PUBLIQUE SUR LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION EN RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

par Michal Illner

(*avec* Jana Stachová *et* Zdenka Vajdová, *Institut de sociologie, Académie des sciences de la République tchèque*)

Résumé

Le rapport commence par un tour d'horizon rapide du cadre juridique et institutionnel en matière d'accès à l'information et de consultation de l'opinion publique en République tchèque. Les moyens traditionnels utilisés par les administrations pour informer le public (lettre d'information ou émissions de radio) et les réactions des citoyens (lettres, pétitions) se sont trouvés récemment renforcés par la nomination du premier médiateur en décembre 2000. Le rapport décrit l'utilisation croissante de sites Internet et de portails par l'Administration publique au niveau national, régional et local pour transmettre l'information aux citoyens – mais signale que l'usage de l'Internet pour les consultations en ligne reste rare.

L'étude de cas porte sur la récente campagne d'information et de consultation du public baptisée « Un enjeu pour 10 millions » conduite pendant la préparation du Livre blanc du gouvernement sur la politique de l'éducation au cours de la période 1999-2000. L'information sur les mesures proposées et les possibilités de consultation du public était diffusée par le biais d'un bulletin spécial, de conférences de presse et d'un site Web spécial. Une série de débats publics et de tables rondes a été organisée dans tout le pays par les écoles et autres établissements d'enseignement. Une institution publique indépendante active dans le domaine de l'éducation ainsi qu'une grande organisation non gouvernementale ont joué un rôle important, aux côtés du ministère de l'Éducation, dans l'organisation de cette vaste campagne d'information et de consultation.

L'étude de cas présente une évaluation de cette campagne d'information et de consultation publique réalisée à partir de rapports indépendants et d'interviews complémentaires menées avec les principaux participants. Elle constate que l'exercice de participation du public était axé essentiellement sur les professionnels de l'éducation (directeurs d'établissement et enseignants) et que peu d'attention a été accordé à l'information et aux réactions du public en général (notamment des parents, des élèves ou étudiants). Enfin, elle reconnaît que cette première tentative de consultation de l'opinion publique sur l'élaboration d'une politique de portée nationale traduit une évolution culturelle importante et une contribution positive au renforcement des relations entre l'administration et les citoyens en République chèque.

En conclusion, le rapport expose un certain nombre d'enseignements pratiques qui se dégagent de cette première expérience d'association des citoyens à l'élaboration d'une politique publique en République tchèque, notamment la nécessité :

- De fournir une information complète au public sur le problème soumis, le calendrier de la consultation et les points de contact officiels.
- D'accroître les capacités de l'Administration publique en matière de planification, de gestion et d'évaluation des exercices d'information et de consultation du public.

© OCDE 2001

- De vaincre la défiance des citoyens envers les administrations publiques, grâce à des efforts concertés et répétés pour les amener à participer activement à la consultation.
- De développer la confiance dans le processus en expliquant clairement quelle sera l'utilité des contributions apportées au débat public.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

Dans la première partie, le rapport présente rapidement le contexte juridique et institutionnel dans lequel se déroule la communication entre les administrations et les citoyens en République tchèque. Il décrit aussi les moyens utilisés par les administrations pour assurer une large diffusion de l'information à l'aide des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC).

La deuxième partie du rapport est une étude de cas qui retrace le déroulement de la procédure de consultation publique menée en 1999 et 2000, pendant la préparation du Livre blanc du gouvernement sur la politique de l'éducation. Elle distingue quatre étapes dans l'exercice de consultation du public et détermine l'incidence de chacune d'elles sur la suivante, à la fois en termes de documents produits et de méthodes utilisées pour orienter le débat. L'étude s'attache surtout à la deuxième étape qui a fait l'objet d'une proposition de projet détaillée – notamment sur ses modalités d'exécution et l'évaluation de ses résultats. Elle se clôt sur une énumération des obstacles rencontrés lors de la consultation du public et des avantages, tels qu'ils ont été identifiés par les participants et recense un certain nombre de conditions nécessaires à la réussite du bon déroulement d'une consultation publique aux fins de l'élaboration des politiques.

Pour mener à bien cette étude de cas, il a fallu rassembler un certain nombre de documents provenant de différents organismes dont l'analyse a donné une vue d'ensemble de la consultation du public. La proposition de projet pour « l'étape Deux » et les documents d'évaluation s'y rapportant ont figuré parmi les principales sources d'information. Les sites Internet concernés et les périodiques publiant des informations sur le débat public ont été consultés et ce travail a été complété par 11 entretiens structurés avec les personnes associées au processus – choisies parmi les organisateurs et les participants. Enfin, la participation au Séminaire national qui s'est tenu en novembre 2000 a permis d'observer en direct l'un des modes d'examen utilisés au cours du processus.

Historique du régime politique tchèque

La République tchèque est une république parlementaire et un État unitaire. En vertu de la Constitution de 1993 le pouvoir de l'État est exercé par le système législatif, exécutif et judiciaire. Le Parlement se compose de deux chambres : la Chambre basse (Chambre des Députés) et la Chambre haute (le Sénat). Le président est élu par les deux chambres du Parlement pour des mandats de cinq ans et ses attributions sont limitées, essentiellement représentatives. Le président nomme le Premier ministre, les membres du gouvernement, les ambassadeurs ainsi que le chef d'état-major de l'armée et signe les lois. Le président peut renvoyer les lois devant la Chambre basse mais un veto présidentiel peut être annulé par une majorité absolue de tous les membres de la Chambre basse.

La Chambre basse a le pouvoir de voter des lois à la majorité simple des membres présents à la séance, d'émettre une motion de censure contre le gouvernement et d'annuler les veto du président et de la Chambre haute. La Chambre basse compte 200 membres élus à la proportionnelle pour des mandats de quatre ans. La Chambre haute possède un pouvoir législatif limité et n'est autorisée à se prononcer que sur les textes de la Chambre basse. Ses 81 membres sont élus selon un système majoritaire pour des mandats de six ans. Les élections se tiennent tous les deux ans afin de remplacer, par rotation, un tiers de ses membres.

La République tchèque est divisée en communes qui sont les unités territoriales de base autonomes et administratives. Elle compte 6 232 communes urbaines et rurales. La loi de 1990 sur les communes établit une distinction entre deux types de compétences municipales : « les compétences autonomes » qui correspondent aux fonctions publiques définies par des lois et des règlements juridiques, et « les compétences transférées » qui sont des fonctions déléguées par l'administration centrale à la commune. Les citoyens élisent le Conseil municipal tous les quatre ans et celui-ci à son tour élit le maire et la Commission municipale chargés d'exercer le pouvoir exécutif dans la commune.

Les régions représentent un niveau supérieur d'administration locale. Depuis 1997, le pays a été divisé en 13 régions plus Prague, la capitale. La loi sur les régions (n° 129/2000) définit deux types de compétence régionale de manière identique à la loi sur les communes : la région est dotée d'une

© OCDE 2001

certaine autonomie et elle est aussi responsable de l'administration publique du territoire. Le Conseil de la Région est élu pour un mandat de quatre ans et élit à son tour le responsable de la région (*Hejtman*) ainsi que la Commission qui exerce le pouvoir exécutif de la région. Les premières élections régionales se sont tenues en 2000. Prague, la capitale de la République tchèque, occupe une position unique dans le système tchèque d'administration locale, qui est définie par une loi spéciale (très récemment amendée par la loi n° 132/2000).

Le Bureau de district est uniquement un organe d'administration de l'État. Il exerce ses fonctions à un niveau intermédiaire, qui se situe entre la municipalité et la région, sur le territoire du district. La République tchèque compte 77 districts. Cette unité administrative doit être abolie dans le cadre du programme de réforme de l'administration publique.

Cadre juridique et institutionnel pour la participation du public

Les pré-conditions de base de la participation du public sont garanties par la Constitution de 1993 qui définit la République tchèque comme un État souverain, unitaire et démocratique fondé sur la primauté du droit et le respect des droits de l'homme et des libertés publiques. Ces droits constitutionnels ont été détaillés dans une série de lois ayant une incidence sur la participation du public (sur l'accès à l'information par exemple). Dans la pratique cependant, au cours de la dernière décennie, les administrations n'ont pas fait d'efforts notables pour consulter l'opinion. Les débats publics comme ceux qui ont eu lieu récemment sur le programme de réforme de l'Administration publique et sur le Livre blanc du gouvernement sur la politique de l'éducation (qui est le thème central de la présente étude de cas) demeurent relativement rares.

Cadre juridique

Les lois, qui définissent les droits à l'information, à la consultation et à la participation du public en République tchèque, sont essentiellement les suivantes :

- La *Loi sur le libre accès à l'information* (n° 106/1999 Sb.), qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2000 et fait obligation à l'Administration publique et à ses organes territoriaux de fournir au public l'information (à l'exception de l'information définie comme secrète en vertu d'une législation spéciale) ainsi que les conditions de ce service. Les bureaux de l'administration sont tenus de communiquer l'information dans un lieu généralement ouvert au public et de répondre aux demandes des citoyens dans des conditions clairement définies (par exemple, au sujet des coûts et des délais).
- La *Loi sur la protection des données personnelles* (n° 101/2000 Sb.), qui réglemente la protection des données personnelles sur les personnes physiques et définit les droits et les compétences pour le traitement de ces données.
- La *Loi sur les procédures administratives* (n° 71/1967 Sb.), qui date de 1967, a été récemment amendée en 2000 (N 29/2000 Sb. et N 227/2000 Sb.). Un nouveau Code est en préparation et son approbation par le Parlement est prévu pour la fin 2001).
- La *Loi sur le médiateur* (n° 349/1999 Sb.) le charge de protéger les personnes des effets des mesures prises par l'Administration et d'autres entités, dès lors que celles-ci sont incompatibles avec les principes du droit et les principes démocratiques. Le premier médiateur de la République tchèque a été élu par le Parlement le 12 décembre 2000 (voir à : *www.ochrance.cz*).
- La *Loi sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement* (n° 244/1992, amendée par la loi n° 132/2000) institue le droit pour les membres intéressés du grand public et les organisations non gouvernementales (ONG) de participer au processus d'exécution des études d'impact sur l'environnement.
- La *Loi sur le droit à l'information sur l'environnement* (n° 125/1998), définit le devoir de l'Administration publique et de l'administration locale d'informer totalement et en temps utile, l'opinion sur l'état de l'environnement et des ressources naturelles.

© OCDE 2001

Un certain nombre d'initiatives des pouvoirs publics et notamment un « document d'orientation sur les informations concernant l'État » adopté en 1999 (ainsi que le Décret gouvernemental n° 525/1999) viennent compléter ce cadre juridique.

Cadre institutionnel

L'application de cet ensemble de dispositions législatives est assurée par un certain nombre de mécanismes institutionnels destinés à diffuser l'information, ainsi qu'à offrir aux citoyens des possibilités de réagir et de participer réellement.

Information

Pour communiquer une information importante à l'opinion, l'administration publique (centrale et locale) procède principalement par voie d'affichage dans ses bâtiments, ses périodiques et recourt aussi à des communiqués de presse et à des lettres d'information, ainsi qu'à la radio et à la télévision dans un certain nombre de villes et de régions. De plus en plus, les administrations nationales (ministères, bureaux de district) ainsi que les régions et les communes mettent en place leurs propres sites Internet qui facilitent la diffusion rapide d'informations et le dialogue. Plusieurs sites Internet offrent maintenant la possibilité aux citoyens d'avoir accès aux informations de tous les organismes administratifs publics ainsi que des bureaux de l'administration locale – communes et régions (notamment *www.statnisprava.cz* et *www.centralni-adresa.cz* ; ce dernier site s'appelle « l'adresse centrale » et permet l'accès, sur un même portail, à tous les services d'information des différents départements de l'administration publique).

Retour d'information et consultation

Les sondages d'opinion réalisés parmi les citoyens pour le compte de l'Administration publique constituent le principal moyen de recueillir des informations sur les affaires publiques. Les consultations de l'opinion dans le cadre d'auditions publiques, d'interviews avec les députés, de tables rondes et autres formes de discussion en face à face sont relativement nouvelles en République tchèque. Ces initiatives émanent le plus souvent d'organisations non gouvernementales (ONG) sociales ou environnementales. Il n'est pas rare qu'une collaboration s'établisse entre des ONG et l'administration régionale pour organiser, par exemple, des auditions publiques sur des questions touchant une ville ou une région donnée. Par ailleurs, le retour d'information peut aussi revêtir la forme de plaintes officielles adressées par les citoyens au maire, au bureau municipal, aux ministères et au président. Le bureau du médiateur qui vient d'être créé et implanté à Brno, donnera aux citoyens des moyens supplémentaires de déposer des plaintes et de demander réparation.

Le courrier électronique et les forums de discussion en ligne sont des moyens nouveaux dont se dotent les administrations pour solliciter les opinions et les réactions des citoyens. Le premier forum de discussion en ligne de ce type a été lancé par le ministère de l'Intérieur au début de 1998, lors de la préparation d'un programme de réforme de l'Administration publique, et a pris fin au début de 2000, après que l'ensemble des lois concernant l'administration locale ait été adopté par le Parlement.

Participation active

L'une des formes de participation active des citoyens à l'élaboration des politiques est l'appartenance aux divers comités, commissions et organes consultatifs mis en place par les administrations locales et centrale – bien que ces organes soient généralement réservés à des experts. Le gouvernement Tchèque compte une trentaine de ces commissions et comités tandis que les ministères, les administrations locales et régionales ont aussi leurs propres procédures et organes consultatifs.

Les référenda locaux et les pétitions constituent aussi des formes traditionnelles de participation active ouvertes à tous les citoyens. D'autres formules novatrices comme les forums de consultation avec des groupes spécifiques de la société, les ateliers stratégiques, les conseils de jeunes et

© OCDE 2001

d'enfants, qui mettent les citoyens en contact direct avec le processus de prise de décision, sont rarement choisies par l'administration publique.

Les ONG et les organisations étrangères comme Agora, E*ast West Institute* et le O*pen Society Fund* contribuent notablement à encourager le recours plus fréquent à la participation des citoyens à la prise de décisions. Ces acteurs apportent souvent leur savoir-faire, leur personnel et leur soutien financier, à des projets spécifiques destinés à favoriser la participation active des citoyens, avec le concours d'administrations locales et d'organisations non gouvernementales (ONG).

U*tilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication* (TIC)

La loi de 1999 sur le libre accès à l'information stipule que toutes les informations que les bureaux de l'administration sont obligés de mettre normalement à la disposition du public devront, à partir de 2001, être totalement accessibles, pas uniquement sur des panneaux d'affichage mais aussi sur Internet.

D'après un récent rapport, en 1999, tous les ministères avaient ouvert leurs propres sites Internet qui donnaient des informations sur : la législation dans certains domaines, les documents d'orientation, les programmes actualisés, les subventions, les fonds et le processus d'intégration de la République tchèque à l'Union européenne ainsi que de la documentation générale décrivant l'état de la société dans les domaines de compétence des départements correspondants (Czerná et Jungová, 1999, pp. 28-29). Fin 2000, tous les sites Internet des ministères proposaient le courrier électronique, les deux tiers utilisaient des références hypertexte et plus de la moitié comprenaient offraient des moteurs de recherche et des services d'information pour les citoyens (comme l'affichage d'offres d'emplois par le Bureau de l'emploi). On peut considérer qu'il s'agit là d'un signe positif d'une ouverture grandissante des ministères et de leur capacité à communiquer avec les citoyens. Par contre, même au niveau des ministères, les forums de discussion en ligne sont rares ; souvent ils apparaissent puis disparaissent discrètement, comme ce fut le cas du forum sur la réforme de l'Administration publique.

Les sites Internet des organes territoriaux de l'Administration publique, comme les bureaux de district et les communes se sont aussi développés rapidement. En mars 1999, 37 % des bureaux de district n'avaient pas encore mis au point leur propre site Web et 27 % utilisaient le serveur de l'administration centrale. En novembre 1999, 84 % des bureaux de district exploitaient déjà leurs propres sites Web (Czem, õvà et Chum, 1999, pp. 28-30).

Aujourd'hui, tous les bureaux de district ont leur propre site Web. Alors que certains sont extrêmement simples, sous-développés et ressemblent davantage à un annuaire téléphonique (ils ne proposent que des numéros de téléphone et des adresses postales et électroniques), d'autres sont bien conçus et conviviaux, avec un certain nombre de fenêtres interactives, des références aux sources des lois, des applications, des informations touristiques, voire des renseignements sur des institutions étrangères. Ils comportent aussi des listes détaillées de déclarations émanant du bureau de District et les adresses électroniques des agents afin de faciliter le contact direct pour les citoyens.

A l'heure actuelle, le contenu informatif des sites Web des bureaux de district est déterminé dans une certaine mesure par la loi sur le libre accès à l'information, en vigueur depuis janvier 2000 (par exemple, tarifs des services, adresses électroniques pour prendre contact) mais propose aussi de l'information sur d'autres sujets jugés utiles (Czerná, 2000, pp. 24-25). Toutefois, le flux d'information entre les citoyens et l'Administration centrale reste pour l'instant essentiellement unilatéral. Les citoyens reçoivent maintenant davantage d'informations mais c'est l'Administration publique qui les choisit. Dans le cas des communautés plus petites, la situation dépend des compétences et de l'enthousiasme des citoyens locaux, surtout des plus jeunes, grâce auxquels un certain nombre de petites communautés ont mis au point d'excellents sites Web (Czerná et Jungová, 2000, pp. 26-27).

Un rapide coup d'œil aux sites Web mentionnés ci-dessus confirme aujourd'hui les insuffisances notées en 1999, à savoir : manque de précision sur la dernière mise à jour du site, informations anciennes et absence d'information sur les questions d'actualité.

© OCDE 2001

Vue d'ensemble de l'étude de cas

En avril 1999, le gouvernement de la République tchèque a adopté les « Principes de base pour l'éducation et pour l'élaboration de la politique de l'éducation en République tchèque » définis par le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (ci-après, ministère de l'Éducation). Parallèlement, le gouvernement a chargé le ministère de l'Éducation d'entamer un débat public dont les résultats serviraient à élaborer un document stratégique sur la politique de l'éducation (intitulé « Programme national pour le développement de l'éducation en République tchèque ») pour la fin 2000. Ce document a été ultérieurement rebaptisé « Le Livre blanc » et mis au point de manière interactive par le biais d'une consultation publique lancée dans le cadre de la campagne « Un enjeu pour 10 millions ».

Du point de vue du ministre de l'Éducation, le but du Livre blanc était de déterminer la cadre général d'une politique nationale de l'éducation, ses objectifs à long terme et leur ordre d'importance, de proposer des mesures concrètes pour atteindre ces objectifs et de définir les démarches à suivre pour y parvenir.

Le ministère de l'Éducation a préparé et lancé à l'échelle nationale un débat public sur le Livre blanc qui s'est déroulé en quatre étapes (voir le tableau 14 ci-dessous).

Tableau 14. **Calendrier d'élaboration du Livre blanc du gouvernement sur la politique de l'éducation**

Étape	Dates	Résultats
Première	Mai à octobre 1999	« Principes de base pour l'éducation et le développement de la politique de l'éducation en République tchèque »
Deuxième	Octobre 1999 à février 2000	Sept études de fond sur des domaines spécifiques de la politique de l'éducation
Troisième	Février à juin 2000	Projets thématiques et principaux points du Programme national
Quatrième	Juin à décembre 2000	Projets de Livre blanc

Première étape : préparation d'une nouvelle politique de l'enseignement

Le 13 mai 1999, le ministère de l'Éducation a diffusé publiquement, sur le site Web du ministère, les « Principes fondamentaux pour l'éducation et le développement du système éducatif en République tchèque », qui avaient été définis par une équipe d'experts du ministère (voir à : *www.msmt.cz*). Dans la préface, le ministre de l'Éducation appelait le public à participer à l'examen du document. Le 25 mai 1999, les Principes fondamentaux étaient publié dans la revue « Les nouvelles de l'enseignant » (U*citelske noviny*) avec l'annonce par le ministre de l'ouverture d'une consultation publique dont les modalités concrètes n'étaient pas précisées.

Vingt contributions à l'examen de ce premier document de portée générale ont été publiées sur la page Web de discussion : six ont été soumises par des particuliers et le reste provenait de divers organismes et associations (six associations pédagogiques, trois écoles élémentaires et secondaires, trois facultés d'enseignement et deux syndicats). Les contributions comptaient de deux à neuf pages et la majorité d'entre elles avaient été soumises entre mai et octobre 1999.

La première étape s'est terminée par l'approbation d'une proposition détaillée de projet pour la deuxième étape intitulée « Deuxième étape de la préparation du Programme national pour le développement du système éducatif, débat public et campagne d'information correspondants ». L'Institut pour l'information sur l'éducation (Ú*stav pro informace ve vdelávání – ou* UIV) (voir à : *www.uiv.cz*) avait rédigé ce document pour le compte du ministère de l'Éducation dont il relève et reçoit son budget. Le programme d'activités proposé, qui devait se dérouler jusqu'à fin 2000 était doté d'un budget de 2 millions de CK (57.890 EUR). Cette initiative a également reçu le soutien de l'Education Support Project de l'« Open Society Fund, Prague – OSF », lequel fait partie d'une organisation internationale à

© OCDE 2001

but non lucratif qui se consacre à favoriser le développement d'une société ouverte en Europe centrale et orientale ainsi que dans le monde entier (voir à *www.osf.cz*). C'est ainsi qu'une organisation non gouvernementale est devenue partenaire du ministère de l'Éducation – en s'intégrant à l'équipe du projet et en couvrant 50 % des dépenses prévues.

Les principales structures de gestion du projet étaient les suivantes :

- Le *Conseil pour la politique de l'éducation* – organe consultatif du ministre, composé de deux représentants du ministère, de deux experts indépendants et de treize représentants d'autres institutions et organisations (Parlement, syndicats, employeurs, associations professionnelles) ;
- Le *Conseil exécutif* – principal organe de gestion du projet, dirigé par le premier vice-ministre, comprend les dirigeants d'autres organisations participant au projet, un journaliste du ministère et un représentant de l'*Open Society Fund* ;
- L'*Équipe de base* – conduite par le ministère de l'Éducation, était constituée de représentants des institutions s'occupant de questions d'éducation (le Centre pour l'étude de l'enseignement supérieur – CSVS), l'Institut de recherche sur la formation professionnelle (VUOS), le Centre pour la politique de l'éducation (SVP) et le bulletin « Les nouvelles de l'enseignant – UN ». Cette équipe était chargée de la rédaction des documents destinés à la consultation publique et de leur révision à l'issue de l'évaluation du débat public. L'équipe a également assuré la coordination des équipes de travail responsables des sept études de base.

Une équipe de projet dirigée par le directeur de l'Institut pour l'information sur l'éducation (UIV) était chargée d'organiser et de mener à bien la consultation publique et la campagne d'information.

Deuxième étape : conduite de la consultation publique

Le 26 octobre 1999, le ministère de l'Éducation a fait une présentation à Prague au cours de laquelle il a déclaré son intention de lancer un débat à l'échelle de la société, pour préparer le Livre blanc sur la politique de l'éducation. Le plan détaillé et les sujets proposés pour le débat public ont également été diffusés le même jour sur Internet ainsi que dans les revues hebdomadaires « Les nouvelles de l'enseignant » et « Administration publique » (*Verejna sprava* ou VS).

Un ensemble de sept études de fond, chacune traitant d'un sujet spécifique (comme l'éducation préscolaire, l'enseignement supérieur), ont été rédigées sur la base des commentaires reçus pendant la première étape. Elles ont été publiées entre novembre 1999 et janvier 2000 et ont servi de documents de base pour la campagne publique d'information et l'exercice de consultation qui ont suivi.

Un Bureau de débat public a été ouvert à l'Institut pour l'information sur l'éducation (UIV), pour rassembler toutes les réponses et commentaires reçus par télécopie, courrier postal et courrier électronique, procéder à une première évaluation des commentaires et les transmettre aux différentes équipes spécialisées par thèmes. Le Bureau de débat public a organisé également une série de tables rondes à Prague – sur des sujets formulés dans la ligne de ceux proposés par le ministre et susceptibles d'intéresser le grand public, les journalistes et les professionnels de l'éducation. Le Bureau a aussi tenu à jour le site Web « Un enjeu pour 10 millions » et par ce biais et par un bulletin spécial (voir ci-dessous), et tenu les professionnels et le grand public informés de la suite des événements. Pendant l'automne 1999 et les premiers mois de 2000, des administrations des écoles, des associations pédagogiques et d'autres groupes ont organisé des réunions-débats dans l'ensemble du pays.

Les principaux moyens utilisés lors de la campagne publique d'information et les consultations sont les suivants :

- Un *Bulletin spécial destiné aux professionnels de l'éducation* (« Un enjeu pour 10 millions ») : celui-ci a été diffusé sous forme de supplément à deux périodiques : « *Les nouvelles de l'enseignant* » et « *Administration publique* » et distribué directement à l'Administration publique et aux établissements d'enseignement ainsi qu'aux médias. Chaque bulletin de 8 pages comportait un résumé de l'une des sept études de fond, un commentaire, les opinions et commentaires du public, un débat entre deux professionnels sur un sujet donné et des informations sur les tables rondes et

© OCDE 2001

séminaires à venir. Sept numéros du bulletin ont été tirés à 45 000 exemplaires chaque. On estime que 90 % des cadres supérieurs de l'éducation et quatre enseignants sur cinq ont lu le Bulletin. L'impact a été moindre parmi les autres groupes cibles, fonctionnaires d'Administration publique, syndicats, collectivités et employeurs.

- Les *médias* ont joué un rôle essentiel dans la diffusion de l'information sur « Un enjeu pour 10 millions » ; ils ont été informés par le biais du Bulletin et par sept conférences de presse. Les comptes rendus de certaines des campagnes de débats et des six tables rondes ont également été diffusés. D'après le rapport d'évaluation de l'*Open Society Fund* et les documents fournis par l'Institut pour l'information sur l'éducation (UIV), la plupart des informations présentées par les médias l'ont été sous forme imprimée, en particulier dans les quotidiens nationaux et régionaux. D'après l'OSF, le travail de diffusion de l'information a été assuré à hauteur de 49 % par les quotidiens nationaux, 35 % par les journaux régionaux, 10 % par les périodiques et hebdomadaires et 6 % par la radio et la télévision. La plupart des informations sur le sujet ont été transmises par le quotidien national *Mladá fronta Dnes*. Selon l'analyse de UIV, l'intensité de la couverture médiatique a augmenté progressivement à partir d'octobre 1999 au moment du lancement officiel de la consultation publique et a atteint son point culminant au début de 2000. (Friedman et Vrzácek, 2000). Au total, 440 articles ont été publiés sur le sujet, dont 235 dans des quotidiens nationaux et des hebdomadaires et près de 200 dans des quotidiens régionaux et locaux. Les stations de radio diffusant sur tout le territoire ont abordé le sujet dans 34 programmes alors que la télévision en a rendu compte dans 23 programmes.

- I*nternet* a été utilisé également pour diffuser des documents importants, à commencer par les « Principes fondamentaux » affichés sur le site Web du ministère de l'Éducation en mai 1999. Il a aussi permis d'ouvrir des discussions en ligne avec le public par le biais d'un site Web créé à cet effet. (*www.10milionu.cz*). Ce site contient une introduction par le ministre de l'Éducation ; des informations sur les modalités d'organisation de la consultation publique et la manière d'y contribuer ; l'intégralité des textes des sept études de fond ; des commentaires soumis en ligne au cours de la première et de la deuxième étapes de la consultation du public ; des comptes rendus des débats des tables rondes ; des informations à jour sur les événements ou des adresses pour obtenir de plus amples informations. Des liens vers ce site figuraient sur les pages d'accueil des administrations des écoles de plusieurs districts ainsi que sur celles du ministère de l'Éducation et de l'Institut pour l'information sur l'éducation (UIV). Selon ce dernier, entre novembre 1999 et février 2000, le site Web de débat public sur « Un enjeu pour 10 millions » a été consulté 231 013 fois, et une seule fois par 11 203 visiteurs. On estime que de 15 à 20 % des participants aux débats ont utilisé Internet (voir encadré 42 la sélection de commentaires). Ces chiffres montrent que l'accès à Internet n'est pas encore très répandu en République tchèque – en effet, un tiers seulement des écoles élémentaires sont reliées à Internet contre 80 % dans le secondaire.

- L*es débats publics et les tables rondes*, qui ont joué un rôle important d'information et de consultation, ont été organisés dans l'ensemble du pays par les administrations des écoles et les établissements d'enseignements ainsi que par le ministère de l'Éducation. De décembre 1999 à février 2000, l'Institut d'information sur l'éducation (UIV) a organisé au total six tables rondes à Prague avec la participation des spécialistes de l'éducation, des représentants des médias ainsi que des professionnels de l'éducation et de simples citoyens. Dans l'ensemble de la République tchèque, des forums de discussion ont été organisés sur différents thèmes intéressant la réforme du système éducatif. Le ministère de l'Éducation a indiqué qu'au cours de la deuxième étape de la consultation plus de 100 débats publics, organisés par des instituts de recherche, des administrations scolaires, des associations et des organisations s'occupant de pédagogie, ont attiré 6 000 participants. D'après le rapport d'évaluation de l'OSF, entre le 25 octobre 1999 et le 18 février 2000, 46 organisations avaient organisé 71 débats publics auxquels avaient participé 2 904 personnes.

Le principal groupe cible visé par l'exercice de consultation publique était celui des enseignants et des professionnels de l'éducation – et ce groupe était aussi le mieux informé. La participation au

© OCDE 2001

Encadré 42. **Sélection de commentaires adressés par le public au site Web de « Un enjeu pour 10 millions »**

Dans l'ensemble, la documentation fournie sur « Les principes fondamentaux » peut être considérée de manière positive comme traduisant une volonté d'avancer :

- « Dans l'ensemble, nous estimons que la documentation soumise est complète, bien pensée et de nature à faire progresser sensiblement l'enseignement en République tchèque… » (école élémentaire, Litvinov).
- « Nous nous félicitons de l'introduction du Concept et considérons qu'il apporte un nouvel espoir de changement important et nécessaire. » (NEMES – Groupe interdisciplinaire indépendant).

Le document est néanmoins critiqué pour son caractère trop général et parfois incompréhensible :

- « … l'impression d'ensemble est détruite par de trop nombreuses idées générales,… l'utilisation excessive d'expressions étrangères… » (un enseignant).
- « l'étude est trop générale et pas assez percutante » (Association des enseignants de l'enseignement élémentaire).

Les contributions traduisent souvent une évaluation positive de l'ouverture du débat public :

- « … il est nécessaire de saluer sans réserves cet effort, entre autres raisons parce qu'il s'accompagne d'un débat public structuré, ce qui est tout à fait nouveau. Les responsables de ce travail soumettent consciencieusement leur proposition à l'évaluation du public, ce qui suppose de prendre certains risques. »
- « … Nous nous félicitons des efforts déployés par le ministère de l'Éducation pour élaborer une stratégie à long terme et nous considérons que l'ouverture d'un débat public (PAU) sur ce sujet relève d'une démarche souhaitable et démocratique. »

La réussite et des résultats du débat suscitent aussi des inquiétudes :

- « Ce débat public ne devrait pas être simplement un débat de pure forme, comme dans les cas , il faudrait que les commentaires soient réellement pris en compte » (ANO – Alliance des organisations non gouvernementales pour les droits des enfants).
- « Le débat éclairé sur les Principes fondamentaux et le fait que cette question soit inscrite à l'ordre du jour du gouvernement permettent d'espérer que les efforts de ceux qui sont à l'origine de ces Principes et de ceux qui exprimeront leur avis sur ces derniers ne seront pas perdus, comme cela a été le cas lors de précédentes étapes de réflexion » (Association des directeurs d'écoles).

débat des partenaires sociaux (par exemple, les chambres de commerce, les agences de l'emploi) a été sensiblement moindre. Dans un premier temps, le projet prévoyait de distribuer des brochures d'information afin de toucher un public plus large que les seuls professionnels de l'éducation – y compris les parents et les étudiants. Cependant, cette intention ne s'est pas concrétisée et Internet est resté le principal instrument tourné vers le grand public – professionnel et non professionnel. Toutefois, l'accès à Internet étant peu répandu parmi le grand public, son impact est donc resté limité.

Plusieurs possibilités s'offraient au grand public pour formuler ses opinions et ses commentaires sur les documents d'orientation disponibles et elles ont toutes été utilisées : *les moyens traditionnels* de communication sous forme de télécopies et de lettres (au total, 181 réponses écrites ont été adressées directement au Bureau du débat public de l'UIV) ; *des messages électroniques* envoyés au site Web, au Bureau et aux différents membres des équipes ainsi que le *contact direct* pendant les débats des tables rondes et autres rencontres organisées dans tout le pays.

Troisième et quatrième étapes : rédaction et débat lors du séminaire national

A l'issue de la deuxième étape, en février 2000, le ministère de l'Éducation a décidé de reprendre l'organisation du projet proprement dit. La nature du processus préparatoire pour le Livre blanc a aussi été modifiée car le ministère s'est largement retiré du large débat public et a privilégié la consultation

© OCDE 2001

des milieux professionnels et la rédaction du Livre blanc. Les sites Web consacrés spécialement au débat public ont cessé de fonctionner, ce qui a permis de circonscrire en grande partie le processus d'information du public sur la préparation du document. Une série d'études thématiques, qui tenaient compte aussi des résultats des consultations publiques, ont été rédigées durant la deuxième étape, et donné lieu à la tenue de plusieurs séminaires professionnels (au cours de l'été 2000).

La première version du Livre blanc a été achevée le 10 septembre 2000 et soumise au Conseil pour la politique de l'éducation et à la direction du ministère. Les commentaires du ministère ont été inclus dans la seconde version du Livre blanc, qui a été terminée fin septembre et diffusée le 24 octobre 2000 sur le site Web du ministère. Une adresse électronique invitait les lecteurs à soumettre leurs commentaires et propositions Le site donnait aussi des informations sur deux ateliers consacrés à l'enseignement post-secondaire et régional ainsi que sur un séminaire national prévu pour novembre.

Le séminaire national

Le séminaire national visait à dégager un consensus entre les universitaires et les enseignants, les employeurs, les syndicats, les organes de l'Administration centrale et l'administration locale. Il s'est tenu le 21 novembre 2000 au ministère de l'Éducation et environ 120 personnes y ont participé. On a signalé lors du séminaire qu'environ 30 commentaires sur la seconde version du Livre blanc avaient été reçus de particuliers et de diverses institutions. Des suggestions et des commentaires ont également été recueillis au cours des délibérations du séminaire national. A l'issue de celui-ci, le quotidien national *Mlada fronta Dnes* a consacré 8 pages d'informations au Livre blanc.

Une troisième version du Livre blanc s'est dégagée de cette étape du débat et a été affichée sur le site Web du ministère de l'Éducation le 6 décembre 2000. D'après les comptes rendus des médias, le gouvernement a approuvé la quatrième version (définitive) du Livre blanc sur la politique de l'éducation le 7 février 2001.

Tableau 15. **Moyens utilisés pour informer et consulter le public lors de la préparation du Livre blanc**

Instruments	Nombre de participants (estimation)	Durée	Nombre de rencontres
Bulletin[1]	315 000	3 mois	7
Site Web	11 203	4 mois	231 013
Groupe de discussion	6 000	4 mois	100
Tables rondes	480	3 mois	6
Conférence de presse	140	3 mois	7
Séminaire national	120	1 jour	1

1. Estimation fondée sur la distribution de sept numéros du bulletin à 45 000 exemplaires chacun.

Évaluation de l'information et de la consultation du public

En février 2000, deux rapports ont été établis sur la deuxième étape du débat public et de la préparation du Livre blanc : un rapport de synthèse pour le compte de l'équipe de base et de l'*Open Society Fund* (Kouck et Kovarovic, 2000) et une évaluation interne menée par l'équipe de l'*Open Society Fund* (Friedman et Vrzácek, 2000).

5.1. Rapports d'évaluation

Ces deux rapports, qui étaient destinés au Conseil exécutif, ont essentiellement utilisé les mêmes sources, en particulier les résultats de sept enquêtes empiriques sur les comportements et les opinions des principaux participants à la consultation publique (membres du grand public, auteurs des études et organisateurs de débats publics) réalisées par SOFRES-FACTUM, une agence de sondages d'opinion, sous les auspices du Projet de soutien éducatif de l'Open Society Fund (PORYV). Les deux

© OCDE 2001

rapports d'évaluation, qui différaient de par leur portée et l'exploitation des résultats des sondages, ont permis de répondre aux questions d'ordre pratique concernant la deuxième étape du débat public et l'élaboration du Livre blanc. Le ministère de l'Éducation n'a pas procédé à sa propre évaluation de la campagne d'information et des consultations publiques menées au titre de l'initiative « Un enjeu pour 10 millions » et ne prévoit pas de le faire.

Méthodologie **:** Pour évaluer la procédure de consultation, SOFRES-FACTUM s'est fondée sur une série d'analyses empiriques :

- *Recherche ciblée sur le terrain* parmi les professionnels (de la pédagogie) et le grand public, menée au moyen de questionnaires après analyse des études de fond correspondantes. La sélection des localités et des écoles correspondait aux divisions régionales de la République tchèque. L'enquête s'est déroulée du 4 au 18 février 2000. L'échantillon retenu, qui était constitué de 171 personnes – 60 % de professionnels de la pédagogie et 40 % de non professionnels, était représentatif de la proportion d'établissements (15 % d'écoles maternelles, 45 % d'écoles élémentaires, 10 % d'établissements d'enseignement secondaire classique, 10 % d'établissements d'enseignement secondaire technique, 10 % d'écoles secondaires professionnelles, 5 % de collèges techniques, 5 % d'universités). Après vérification et codage des questionnaires, les données ont été statistiquement évaluées au moyen du logiciel statistique SPSS.

- Des *entretiens* avec des organisateurs des réunions-débats de la deuxième étape du débat public et avec des responsables des activités prévues à l'Institut d'information sur l'éducation. Des questionnaires ont été remplis par 40 organisateurs et les réponses ont fait l'objet d'une analyse statistique.

- Un *sondage d'opinion* a été réalisé parmi les professionnels de l'éducation au sujet du Bulletin de débat public. Le sondage a été réalisé à l'aide de CATI (Interview téléphonique assistée par ordinateur). Entre le 15 et le 18 février 1999, un échantillon de 207 personnes ont été interrogées et sélectionnées, représentatif des différentes régions de la République tchèque ainsi que des types d'établissements (dans des proportions identiques à celles retenues pour la recherche sur le terrain) : un tiers de proviseurs et de directeurs d'écoles ou leurs adjoints et deux tiers d'enseignants. Les données recueillies ont été traitées à l'aide du logiciel statistique SPSS.

- Des *interviews écrites* réalisées après la publication des études de fond. Les ensembles suivants de questionnaires ont été traités sans l'aide d'un logiciel statistique spécial : huit questionnaires remplis par des membres du Conseil pour la politique de l'éducation, sept questionnaires remplis par les responsables des études de fond, sept questionnaires remplis par des membres de l'équipe de base et quatre questionnaires remplis par de hauts fonctionnaires du ministère de l'Éducation.

- U*n suivi des médias* qui a été assuré par l'Institut pour l'information sur l'éducation entre le 10 janvier 1999 et le 15 février 2000. Au total, 239 articles et émissions des médias ont été analysés. Les informations ainsi recueillies ont été mises en forme sur des formulaires spéciaux qui ont été ensuite traités au moyen du logiciel statistique SPSS.

- Un *sondage d'opinion auprès du grand public* – Du 28 janvier au 4 février 2000,deux questions ont été posées, dans le cadre du sondage ordinaire FACTUM à usages multiples, à un échantillon représentatif de 981 citoyens de la République tchèque âgés de plus de 18 ans. Après vérification et codage, les questionnaires ont été traités par le SPSS.

Principaux résultats **:** S'agissant du thème de la consultation proprement dit, à savoir la politique de l'éducation, on constate que la majorité des citoyens tend à penser que le système éducatif n'a pas besoin de changement. Cette opinion est surtout répandue chez la jeune génération et les plus jeunes de la génération d'âge moyen ainsi que chez les personnes ayant une formation secondaire et universitaire.

© OCDE 2001

Tableau 16. **Opinions des citoyens à l'égard de la réforme du système éducatif, en fonction de l'âge (en %)**

	18-29	30-44	45-59	60 et plus
Bien informés sur le thème du débat	55.6	56.4	51.6	39.0
Ressentant la nécessité du changement	66.7	66.5	52.3	50.7

Tableau 17. **Opinion des citoyens à l'égard de la réforme du système éducatif, en fonction des niveaux d'éducation (en %)**

	Primaire	Secondaire	Université
Bien informés du débat	45.6	61.3	68.4
Ressentant la nécessité du changement	55.0	67.9	70.7

Les études de fond ont été, dans l'ensemble, évaluées de manière positive par le public. De six à sept personnes sur dix, qui avaient lu les différentes études, en recommanderaient leur lecture à d'autres. Certaines personnes ont estimé que les études faisaient ressortir plus clairement les pistes d'action future que l'état du système éducatif tchèque. Les lecteurs ont estimé que les études étaient d'une compréhension plus difficile pour le public non professionnel en raison essentiellement de l'emploi fréquent d'une terminologie spécialisée. Le public non professionnel a été moins critique dans sa perception de l'intelligibilité des études mais n'a, par contre, formulé que très peu de commentaires.

Tableau 18. **Évaluation des études de fond : niveau de difficulté pour le public non professionnel (en % de personnes interrogées)**

	Très difficile	Difficile	Ni difficile ni facile	Facile	Très facile
Tous les lecteurs	10.0	37.6	41.2	10.6	0.6
Professionnels de l'éducation	12.9	42.6	39.6	5.0	0.0
Public non professionnel	5.8	30.4	43.5	18.8	1.4

Tableau 19. **Évaluation des études de fond : niveau de difficulté pour le public professionnel (en % de personnes interrogées)**

	Très difficile	Difficile	Ni difficile ni facile	Facile	Très facile
Tous les lecteurs	0.6	5.4	32.9	48.5	12.6
Professionnels de l'éducation	1.0	7.1	28.6	55.1	8.2
Public non professionnel	0.0	2.9	39.1	39.1	18.8

Public professionnel

On peut dire que le Bulletin est devenu un bon moyen d'information du public professionnel, mais il serait possible d'en tirer un plus grand parti. La moitié seulement des personnes interrogées ont eu l'impression que le Bulletin pouvait les aider à bien connaître l'état du système éducatif. Les résultats ont montré que les deux tiers avaient effectivement eu le Bulletin en mains, mais que moins de la moitié en avaient lu plus de cinq numéros et que la moitié environ moins de cinq. Les textes les plus lus ont été l'introduction du ministre de l'Éducation et les études de fond sur l'enseignement préscolaire et élémentaire. Les cadres étaient certes les mieux informés mais ce sont eux qui avaient le plus facilement accès aux revues professionnelles et au Bulletin.

© OCDE 2001

Tableau 20. **Sources d'information sur le débat en cours**

	Total des personnes interrogées	Directeurs et adjoints	Enseignants
Revues professionnelles	67.1	77.8	60.4
Presse	57.9	55.6	59.4
Télévision	42.1	34.9	34.7
Collègues	36.6	25.4	43.6
Radio	34.8	34.9	34.7
Internet	18.3	23.8	14.9
Amis	18.3	15.9	19.8
Autorités scolaires	4.3	9.5	1.0
Séminaires. cours	3.7	6.3	2.0
Autres sources	9.6	12.8	8.0

Tableau 21. **Nombre de sources d'information utilisées**

	Total des personnes Interrogées	Directeurs et adjoints	Enseignants
1	26.2	23.8	27.7
2	23.8	20.6	25.7
3	16.5	17.5	15.8
4	14.0	20.6	9.9
5 et plus	19.5	17.5	20.8

L'évaluation *a posteriori* des études de fond a révélé certains points faibles du processus. Des problèmes sont apparus au sujet du format de la version finale (abrégée) destinée au public non professionnel. La moitié des personnes interrogées de l'équipe de base avait l'impression que les équipes de travail n'avaient pas suffisamment de moyens ni de soutien pour accomplir leur tâche. L'enquête a aussi montré que lors de la rédaction des études, la nécessité de mettre tout d'abord en lumière les travaux même les plus laborieux et les travaux scientifiques qui, sinon, ne pouvaient pas servir de base à un débat plus large, avait été un peu négligée.

Rôle des médias

L'intérêt insuffisant porté par les médias au débat public peut s'expliquer, dans une large mesure, par le manque de sujets intéressants et de nature à stimuler la réflexion proposés par la campagne. Les médias ne se sont guère souciés de donner des informations sur des idées générales et des perspectives sur l'enseignement – les informations qu'ils diffusaient étaient généralement vagues, le débat public était perçu comme un problème propre au secteur de l'enseignement, et il n'y a pas eu de tentative d'établir un lien avec la société en général. Internet n'a pas réussi à devenir, dans le débat public sur le Livre blanc, un moyen de communication d'intérêt majeur. Comme l'a fait remarquer un organisateur, « Les gens ont encore l'habitude de travailler de préférence avec du papier, de sorte que la reproduction et la distribution de copies reste le principal moyen de transmettre de l'information ».

Le suivi des médias a montré que 90 % de l'information sur le débat public en cours provenaient de la presse, essentiellement les quotidiens nationaux et régionaux. La radio et la télévision ont joué un rôle moindre, qui reflète pour une bonne part, le nombre peu élevé de médias spécialisés dans le domaine de l'enseignement. Le nombre d'articles parus dans les médias, ou d'émissions réalisées entre octobre 1999 et février 2000 a été en augmentant et concernaient généralement des nouvelles d'actualité ainsi que des interviews et des commentaires. Leurs auteurs se limitaient le plus souvent à diffuser l'information en restant neutres alors que les commentaires qu'ils reproduisaient étaient généralement positifs. Parmi les institutions associées au débat public sur le Livre blanc, les plus fréquemment citées par les médias, figuraient des organismes de recherche (instituts, académies, universités), 34.3 % des cas, suivis par les associations, les syndicats et les centres (27 % des cas), le ministère de l'Éducation occupant la troisième place (cité dans 24.1 % des cas).

© OCDE 2001

Les lacunes de la couverture médiatique et les efforts insuffisants déployés par le ministère de l'Éducation pour retenir l'attention du grand public (notamment, des parents et des étudiants) explique la portée restreinte de la consultation publique qui est restée surtout limitée au milieu des professionnels de l'éducation (enseignants, par exemple).

5.2. Participation du grand public

Dans le grand public, la moitié des citoyens était au courant du débat en cours sur la réforme de l'éducation. Très souvent, il s'agissait de personnes âgées de 45 ans au plus et dotées d'un niveau élevé d'éducation. Les organisateurs du débat ont réussi à organiser des réunions pour familiariser les participants avec le contenu des études. Selon eux, ces efforts ont permis d'informer les Tchèques qu'un débat public avait été lancé sur le programme national pour le développement de l'éducation.

Il est cependant apparu difficile d'associer le public non professionnel au débat public. Cela tient aussi aux moyens les plus fréquemment employés pour annoncer les activités prévue, comme les invitations personnelles et Internet. La réticence dont le grand public fait généralement preuve pour participer activement à des processus de ce type doit aussi être rappelée à propos de la participation limitée des citoyens aux séances de débat public. Plusieurs raisons expliquent cette réticence. Tout d'abord, les gens restent sceptiques quant à l'intérêt d'événements de ce genre ; ils manquent de confiance dans les ministères et dans les institutions de l'État en général, en raison d'expériences précédentes négatives. Les gens ne croient pas que leurs commentaires puissent avoir un poids quelconque. Un autre problème tient au fait que la participation à ce type de débat exige de se donner beaucoup de mal, de formuler des commentaires spécifiques qui doivent être maintes fois réaffirmés et d'assurer un suivi régulier pour vérifier si les commentaires ont été pris en compte et de quelle manière. Rares sont les particuliers et les organisations représentatives de la société civile qui ont les moyens d'effectuer ce genre de travail systématique et exigeant.

Plusieurs observateurs ont fait remarquer que compte tenu du fait qu'il s'agissait du premier projet de ce genre mené au niveau national en République tchèque, il était possible de saluer la campagne de consultation publique comme une réussite. L'exercice a été évalué de manière moins positive par les représentants du secteur de l'éducation et les organisations représentatives de la société civile qui ont estimé que le débat public manquait de vigueur, était insuffisant et n'avait même pas permis d'informer le public. Une organisation non gouvernementale (ONG) qui a participé, a estimé que le débat à l'échelle de la société n'avait même pas eu lieu car le projet n'a jamais permis de toucher le public au-delà des milieux de l'éducation, la problématique générale ayant été mal définie. Le président d'une autre ONG (Le Syndicat des parents) a exprimé ainsi ses impressions lors des campagnes de débats : Après avoir assisté à la première réunion publique, j'ai compris qu'il s'agissait en fait d'un enjeu qui concernait une douzaine de personnes, et peut-être quelques centaines au bout d'une année mais absolument pas dix millions'.

Les rapports d'évaluation et d'autres entretiens menés avec quelques uns des participants de premier plan au processus permettent de confirmer que la tenue d'un large débat public, dans le but de concevoir une réforme de la politique de l'éducation en République tchèque, a très positivement accueillie par l'opinion en général. L'ouverture d'un vaste débat de ce genre est perçue comme un important changement culturel dans le domaine de la communication entre l'administration publique et l'opinion. Ni le déroulement ni les résultats du débat n'ont été évalués de manière négative dans l'ensemble, même si l'un et les autre ont été critiqués par certains groupes.

Les débats organisés dans tout le pays ont fait l'objet d'une évaluation positive, en particulier par ceux qui les ont organisés. L'importance du contact personnel durant le processus d'examen d'une nouvelle politique de l'éducation ainsi que le caractère fructueux de ces débats méritent d'être mis en relief. Il est tout aussi important de souligner le fait qu'une grande partie de ces activités a été organisée et mise en route par la base, le plus souvent par les administrations scolaires, les centres pédagogiques, les associations d'enseignants et les écoles. L'agence SOFRES-FACTUM, qui a interrogé quarante organisateurs de débats, a pu constater qu'ils avaient été jugés très utiles. En revanche, les

© OCDE 2001

tables rondes organisées à Prague ont été davantage perçues comme destinées à présenter le Livre blanc, souvent à l'intention des médias, plutôt que pour offrir de réelles possibilités de débat.

Enfin, il est intéressant de signaler que les responsables politiques ont exprimé peu d'intérêt pour les débats publics sur le Livre blanc, comme en témoigne leur participation limitée au séminaire parlementaire, tenu en février 2000, et auquel ne participaient que les membres du Parlement dont l'intervention était prévue. Alors que trois séminaires parlementaires avaient été prévus à l'origine, un seul a finalement été organisé.

Conclusions

Durant les onze années de transformation de la société en République tchèque, rares ont été les occasions de communication bilatérale entre l'administration et les citoyens. Aucune des deux parties n'était habituée à ce genre de communication et n'avait pas non plus développé les compétences requises. Dans le cas examiné ici, les efforts de communication de l'administration centrale visaient surtout d'autres organes administratifs et l'essentiel de cette communication a été relativement directe. Ce n'est que peu à peu que le grand public a été perçu comme un partenaire à consulter au sujet de l'élaboration des politiques publiques. Cette prise de conscience de l'administration s'est accompagnée d'un processus de maturation d'une égale lenteur chez les citoyens. Il a fallu du temps pour créer chez ces derniers un climat de confiance propre à permettre un tel dialogue et pour les libérer entièrement de l'attitude de passivité envers l'État et l'administration publique qui avait prévalu dans le pays pendant un demi-siècle. Le silence docile et la méfiance ont été peu à peu remplacés par une attitude plus active mais, comme l'illustre cette étude de cas, un long processus de mise en confiance sera nécessaire pour renforcer mutuellement les relations entre les administrations et les citoyens.

Aspects novateurs et obstacles persistants

Cette première tentative d'ouverture d'un débat public au niveau national en République tchèque à propos du Livre blanc sur la politique de l'éducation, est une expérience intéressante dont on peut tirer des enseignements. Parmi les aspects positifs de la campagne d'information et de consultation du public, nous pouvons souligner les aspects suivants :

- Le fait même que le ministère de l'Éducation, en tant qu'organe de l'administration de l'État, ait pris la décision de lancer ce genre de débat, de s'ouvrir au public et de tenter de surmonter l'obstacle de la méfiance.
- Ce genre de projet est une expérience nouvelle, aussi bien pour les organisateurs que pour le grand public – « un enjeu pour dix millions » a provoqué l'intérêt des milieux de l'éducation, et, aussi, jusqu'à un certain point, du public non professionnel et suscité suffisamment d'attention pour la réforme de l'éducation nationale que même les médias s'y sont, dans une certaine mesure, intéressés.
- La forme novatrice de coopération établie entre un ministère et les organisations non gouvernementales (comme l'*Open Society Fund*) pour la réalisation de la campagne d'information et la consultation de l'opinion peut être considérée comme une évolution importante et prometteuse.

Par ailleurs, l'expérience de la consultation publique à propos du Livre blanc montre qu'un certain nombre d'obstacles s'opposent encore à une participation effective du public en République tchèque, notamment :

- Une défiance durable de la part des citoyens envers l'Administration publique et le fait que les documents d'orientation ont été, pour la plupart, rédigés et adoptés sans consultation préalable de l'opinion.
- Les citoyens n'ont pas l'habitude d'être sollicités pour participer activement aux débats publics sur l'élaboration des politiques.
- L'Administration publique n'a pas l'expérience de la conduite d'exercices de consultation du public.

© OCDE 2001

Conditions d'une campagne réussie d'information et de consultation de l'opinion publique

Cette étude de cas montre quels sont les éléments qui contribuent à la réussite du processus de consultation du public et met en évidence la nécessité :

- D'un débat structuré sur des thèmes concrets, destinés à une population cible clairement définie, et faisant appel à des moyens adaptés.
- D'un plan détaillé du projet prévoyant une évaluation des résultats obtenus.
- De ressources financières suffisantes et d'un budget bien précis.
- D'une gestion professionnelle et dynamique.
- D'une information complète du public sur l'objet du débat, le programme de consultation et les points de contact officiels.
- D'un retour d'information sur chacune des contributions apportées au débat – pour créer la confiance dans le processus, chacun doit être informé du sort réservé à sa contribution.

Il faudrait considérer la consultation de l'opinion comme un moyen important non seulement pour informer et être informé, sur des thèmes précis à des fins d'élaboration des politiques – mais aussi comme un moyen d'établir la confiance entre les principaux participants. Pour que le débat public puisse effectivement constituer un moyen d'instaurer des relations plus confiantes entre les administrations et les citoyens, il faut une méthodologie adaptée. Pour qu'elle soit efficace, il faut disposer de suffisamment d'expertise professionnelle, d'équipement, de ressources financières et de temps.

La décision de lancer une consultation publique pendant l'élaboration du Livre blanc s'est révélée une bonne décision et les informations recueillies ont contribué utilement au processus d'élaboration de la politique. La réaction du public a été positive même si elle a un peu déçu les attentes. Alors que les professionnels concernés étaient motivés et ont réagi plutôt rapidement, il a été plus difficile d'associer le grand public au débat. Pour réussir aussi sur ce plan, les questions doivent être formulées en un langage compréhensible et de manière à attirer aussi l'attention des profanes. Un élément important de tout débat public destiné à préparer le terrain aux consultations futures, est l'existence d'un mécanisme bien défini permettant d'informer les participants au débat public des suites données à leurs réponses. Essayer d'ouvrir un débat de pure forme sans aucune retombée visible serait un moyen sûr de discréditer les tentatives ultérieures de ce genre.

Naturellement, l'ampleur et les méthodes de consultation doivent être adaptées au problème de fond en question ainsi qu'aux ressources disponibles pour l'organisation et le financement. La campagne analysée dans la présente étude de cas était probablement assez exceptionnelle, de par ses dimensions et sa structure ambitieuses. Les futures consultations de l'opinion – au cas où cette pratique deviendrait plus fréquente – devraient probablement se contenter d'une approche plus modeste.

Plusieurs questions intéressant l'action publique au niveau national se posent ou se poseront bientôt en République tchèque, pour lesquelles il serait souhaitable d'organiser un vaste débat public. On peut citer l'exemple de la réforme du régime des retraites qui n'a déjà que trop tardé compte tenu du vieillissement rapide de la population tchèque, et dont les conséquences sociales et politiques sont menaçantes. Au niveau local, la consultation du public devrait constituer une étape généralement acceptée du processus d'aménagement du territoire, en particulier dans les zones urbaines et lorsqu'il s'agit de questions ayant des incidences sur l'environnement.

La consultation publique organisée en République tchèque pendant la préparation d'un Livre blanc des pouvoirs publics sur la politique de l'éducation a marqué l'une des premières tentatives d'envergure pour associer les professionnels et le grand public au processus d'élaboration des politiques publiques. Les enseignements tirés de ce débat public, les méthodes utilisées pour communiquer aussi bien avec les professionnels qu'avec le grand public et les procédures employées pour l'évaluation de la consultation peuvent donc devenir une source d'enseignements pour l'organisation de futurs débats sur d'autres questions de la politique gouvernementale. Ils peuvent aussi intéresser les responsables politiques d'autres pays qui tiendront, bien sûr, compte des différences de contextes nationaux.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont été extrêmement utiles lors des recherches et de la rédaction du présent rapport :

DSOBŠÍK, František – directeur adjoint, Českomoravský odborový svaz pracovníků ve školství – Syndicat tchèque-morave des travailleurs du secteur de l'éducation

HOLECOVÁ, Simona – Journaliste, *Mladá Fronta Dnes*

HRADCOVÁ, Dana – Projekt podpory vzdělávání – PORYV (Projet de soutien de l'éducation), Open Society Fund – OSF

KAŠOVÁ, Jitka – directeur, école primaire de Obříství et membre de Přátelé angažovaného učení – PAU (Les amis de l'enseignement engagé)

KARPÍŠEK, Michal – Membre de l'équipe de base et de Sdruženíškol vyššího studia – SŠVS (Association des écoles des hautes études).

KOLÍNSKÝ, Petr – président de Unie rodičů – UR (Syndicat des Parents)

KOUCKÝ, Jan – ancien responsable du projet de Livre blanc (deux premières étapes), Ústav výzkumu a rozvoje školství – UVRS (Institut pour la recherche et le développement dans le système scolaire) et Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – MŠMT (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports)

KOTÁSEK, Jiří – responsable du Livre blanc (dernières étapes), Ústav výzkumu a rozvoje školství – UVRS (Institut pour la recherche et le développement dans le système scolaire) et Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy – MŠMT (ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports)

MENDELOVÁ, Helena – Asociace uèitelů dìjìpisu – AUD (Association des professeurs d'histoire)

SVOBODOVÁ, Katerina – membre de l'équipe MAT, Ústav pro informace ve vzdìlávání – UIV (Institut pour l'information dans l'éducation)

VRŽČEK, Petr – Projekt podpory vzdělávání – PORYV (Projet de soutien de l'éducation), Open Society Fund – OSF

WILHEM, Ivan – Recteur de l'Université Charles, Prague.

ZELENÝ, Pavel – directeur, Ústav pro informace ve vzdìlávání – UIV (Institut pour l'information dans l'éducation)

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

« UN ENJEU POUR 10 MILLIONS »,
Bulletin et site Web (voir à : *www.10milionu.cz*)

CZERNÁ, I. (2000),
« Prisli jsme k vam po siti », *Verejna sprava*, n° 41.

CZERNÁ, I. et I. JUNGOVÁ (1999),
« Prisli jsme k vam po siti » (*Nous vous rendons visite par Internet*), *Verejna sprava*, n° 40.

CZERNÁ, I. et I. JUNGOVÁ (2000),
« Prisli jsme k vam po siti », *Verejna sprava*, n° 13.

CZERNÁ, I., R. MAREŠOVÁ R. et J. CHLUM (1999),
« Prisli jsme k vam positi », *Verejna sprava*, n° 10.

FRIEDMAN, L.B. et P. VRZÁČEK (2000),
« Evaluace druhé etapy veřejné diskuse a informační kampaně », (L'évaluation de la deuxième étape du débat public et de la campagne d'information), Národního programu rozvoje vzdělávání, PORYV.

KOUCKÝ, J. et J. KOVAŘOVIC (2000),
« Hodnocení druhé etapy veřejné diskuse a přípravy Bílé knihy, Souhrnná zpráva za Základní tým, Manažerský tým, OSF a PORYV » (L'évaluation de la deuxième étape du débat public et la préparation du Livre blanc, rapport récapitulatif de l'équipe de base, équipe de gestion, OSF et PORYV) (voir à : *www.osf.cz*).

MLADÁ FRONTA DNES,
quotidien.

SÉMINAIRE NATIONAL (21 novembre 2000),
documents de référence.

SOFRES-FACTUM AGENCY (2000),
Conférence de presse du 8 avril 2000 et site Web (voir à : *www.factum.cz*).

UIV (2000),
Shrnutí aktivit a ohlasù veøejné diskuse a informaèní kampanì v rámci Národního programu rozvoje vzdìlávní (Le résumé des activités et des réponses recueillies dans le cadre du débat public et de la campagne d'information à l'occasion du Programme national de développement de l'éducation)

UČITELSKÉ NOVINY (1999 et 2000),
(*Journal des enseignants*).

VEREJNA SPRAVA (1999 et 2000),
(*Administration publique*) (voir à : *www.mvcr.cz/vespra*).

© OCDE 2001

ACCÈS A L'INFORMATION SUR L'ENVIRONNEMENT AUX ÉTATS-UNIS

par Franklin S. Reeder

Résumé

Le rapport présente la situation aux États-Unis qui se caractérise par une longue tradition d'accès et de participation des citoyens aux affaires publiques. Certains mécanismes importants permettent de renforcer l'accès du public, parmi lesquels :

- Des lois comme la Loi sur la procédure administrative, la Loi sur la liberté d'information, la Loi relative aux comités consultatifs fédéraux.
- La Loi relative aux comités et d'autres lois qui donnent au public davantage d'instruments pour s'informer et influer sur l'action des pouvoirs publics.
- Les initiatives de citoyens telles que A*ccess* A*merica* qui sont centrées sur la fourniture au public d'accès à l'information par Internet et sur les services électroniques.
- Les initiatives privées telles que A*merica* S*peaks* qui créent des forums électroniques de citoyens à l'échelle nationale dont le but est d'éclairer les citoyens et d'énoncer directement leurs besoins auprès des institutions nationales.

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent également un rôle important dans le système politique américain. Toutefois, le rôle des groupes d'intérêt dans le processus d'élaboration des politiques aux États-Unis a fait l'objet d'un examen minutieux concernant les activités partisanes et la réforme du financement des campagnes politiques.

Le rapport illustre également la situation aux États-Unis en prenant l'exemple de l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA). De création relativement récente, l'Agence pour la protection de l'environnement a été conçue afin de consolider les programmes du gouvernement fédéral en matière d'environnement sous la juridiction d'une seule institution. La grande diversité des lois que l'Agence est chargée de mettre en œuvre ainsi que la complexité des relations entre l'administration fédérale, les états et les autorités locales en matière d'environnement ont conduit à une fragmentation des programmes environnementaux. L'Agence s'est efforcée de parer aux déficiences et aux conflits potentiels inhérents à ce genre de structure tant au travers de ses bureaux régionaux qu'en recourant à des stratégies d'information.

Le fait que l'EPA soit perçue comme un organe ouvert et transparent témoigne de l'importance accordée à l'information et à la participation du public. Deux stratégies en matière d'information présentent un intérêt particulier :

- I*nventaire des rejets toxiques* : L'élément le plus important de ce programme est le fait que contrairement à de nombreux autres programmes d'information du public, la communication au public est une caractéristique essentielle de la loi qui a créé le TRI et non un ajout. Les données constituant cet inventaire sont accessibles sous diverses formes. Elles sont également transmises au public par deux intermédiaires : le Réseau pour le droit de savoir (R*ight-To-Know* N*etwork*) et les fiches d'évaluation du Fonds de défense de l'environnement (E*nvironmental* D*efense* F*und's* E*nvironmental Scorecard*). L'Agence indique au public l'existence de ces deux canaux d'information sur ses activités.

© OCDE 2001

- E*nvirofact*s : Contrairement au TRI, un programme prévu par la loi, Envirofacts est le fruit d'une initiative administrative visant à améliorer la qualité et le degré d'utilité de l'information relative à l'environnement. Conçu à l'origine comme une interface commune entre les diverses bases de données sur l'environnement des différents bureaux de l'Agence, le projet a été modifié pour garantir l'accès électronique du public à l'information environnementale. Aujourd'hui Envirofacts permet aux intéressés d'explorer diverses données de l'Agence pour la protection de l'environnement, y compris le TRI, par code postal.

Du moins à court terme, le fait que l'information sur l'environnement soit devenue plus disponible semble avoir un effet plus profond sur le comportement privé que sur la conduite des affaires publiques. Cependant, le besoin de méthodes traditionnelles de consultation n'a pas diminué et pourrait en fait devenir plus pressant du fait de l'accès électronique accru au processus de détermination de l'action des pouvoirs publics.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

L'étude de cas passe en revue la participation des citoyens (à titre individuel ou en tant que groupes) au sein des activités de l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis (EPA) dans le cadre des travaux du Comité de gestion publique de l'OCDE (PUMA) sur le « renforcement des relations entre les administrations et les citoyens ». L'étude se penche plus particulièrement sur deux initiatives de l'EPA, Envirofacts et l'Inventaire de rejets toxiques (*Toxics Release Inventory* – TRI), afin de déterminer l'ampleur des effets de ces systèmes sur la manière dont le public interagit avec les pouvoirs publics.

La méthodologie utilisée dans cette étude a consisté à passer en revue les documents et les sites Web pertinents, et à questionner des fonctionnaires et des représentants de groupes d'intérêts publics dont l'éventail va de la communauté environnementale aux industries réglementées. On trouvera à l'appendice A la liste des personnes interrogées. Les sites Web et les publications pertinentes sont cités à l'appendice B.

Le contexte des États-Unis

En tant que démocratie représentative dont la Constitution remonte à 210 ans, les États-Unis jouissent d'une longue tradition d'accès et de participation des citoyens aux affaires publiques. Dans certains cas, peu fréquents, que l'on constate surtout à l'échelon local, les citoyens participent directement à la prise de décision des pouvoirs publics à l'occasion de réunions locales organisées à intervalle régulier, un processus que l'on en est venu à désigner sous le nom de « réunion municipale manière Nouvelle-Angleterre[30] ». Mais les penseurs de la Constitution, préoccupés du fait que les conditions géographiques s'opposeraient à ce genre de démocratie pure, directe, et peut-être quelque peu méfiants envers leurs concitoyens, ont créé un gouvernement représentatif. A l'origine, bien que les membres de la chambre basse de l'appareil législatif national, la Chambre des représentants, fussent élus au scrutin uninominal dans des circonscriptions établies en fonction du nombre d'habitants, ceux de la Chambre haute, le Sénat, étaient élus par le corps législatif de l'État qu'ils représentaient. La Constitution a été amendée afin de permettre l'élection directe des sénateurs.

Bien qu'il ne fasse aucun doute que les penseurs de la Constitution des États-Unis aient introduit une certaine distance entre le public et leur gouvernement, les faits nouveaux ayant pris place au cours des deux derniers tiers du XXe siècle ont servi à renforcer l'accès du public et à raccourcir cette distance. Outre l'élection directe des sénateurs, le Congrès a passé une série de lois dont chacune donne au public davantage d'outils lui permettant *a*) d'examiner et *b*) d'influencer les activités des administrations. Parmi les outils les plus importants, on citera :

- La *Loi sur la procédure administrative* (*Administrative Procedure Act* – APA). Cette loi répond à la croissance explosive de l'appareil administratif dans les années 30. La création de nombreux programmes sociaux et économiques s'est accompagnée d'une propension accrue à passer des lois générales qui donnent aux agences une grande latitude dans la mise au point de réglementations ayant des effets significatifs sur les citoyens et l'industrie mais n'étant pas soumises au contrôle du processus législatif. Au titre de l'APA, les agences n'étant pas formellement dotées de mécanismes réglementaires, à l'instar des agences ayant l'octroi de licences dans leurs attributions, sont tenues de recourir à un processus dit de « réglementation informelle » en dépit de sa formalité évidente. Les agences fonctionnant dans le cadre de la réglementation informelle sont requises de publier les propositions de règlements, d'allouer une période de temps raisonnable aux commentaires publics et enfin de prendre ces derniers en considération dans leurs décisions finales.
- La *Loi sur la liberté d'information* (*Freedom of Information Act* – FOIA). En réaction aux inquiétudes croissantes à propos du secret dans les affaires publiques, cette loi de 1965 exige des agences qu'elles *a*) publient un recueil général d'informations relatives à leur organisation et à leurs modes de fonctionnement habituels ; et *b*) répondent en temps opportun aux requêtes du public concernant leurs dossiers. La loi crée en outre une présomption légale en faveur de la divulgation de l'information ; les agences ne sont pas autorisées à taire leurs informations, à

© OCDE 2001

moins que ces dernières n'appartiennent à l'une des exceptions énumérées par la loi (informations classées à juste titre pour raison de sécurité nationale, cas où la divulgation constituerait une invasion « non justifiée » de la vie privée ou secrets commerciaux par exemple) et, même dans ces cas, le silence est facultatif à moins qu'il ne soit par ailleurs requis par la loi.

- La *Loi relative aux comités consultatifs fédéraux* (*Federal Advisory Committee Act* – FACA). L'expansion des pouvoirs publics a également suscité la prolifération de conseils et de commissions dotés d'une autorité considérable et la multiplication des groupes consultatifs informels. Ces comités consultatifs exercent souvent une influence marquante sur l'action des pouvoirs publics car ils opèrent discrètement et ont directement accès aux décideurs, y compris jusqu'au président. La FACA rend accessibles au public les processus délibératifs des organes dits à participation multiple, comme les conseils et les commissions réglementaires et les comités consultatifs par exemple. Au titre de cette loi, les agences sont tenues de déclarer l'existence de tout organe consultatif qu'elles créent et de faire en sorte que ces comités soient « représentatifs » des groupes qu'ils affectent. En outre, la loi requiert que les réunions des conseils, commissions et comités consultatifs soient annoncées et ouvertes au public. Les agences ne peuvent tenir de séances à huit clos que dans la mesure où ces séances entrent dans une des catégories d'exceptions similaires à celles de la FOIA. Mais même dans ces cas, les agences sont tenues d'annoncer que de telles séances sont prévues et de donner les raisons pour lesquelles le public n'a pas la permission d'y assister.
- D'autres lois, parmi lesquelles la Loi sur la réduction de la paperasserie et celle sur la liberté de l'information électronique ont étendu et renforcé le droit du public d'examiner, sinon d'influencer, l'action des pouvoirs publics.

Au-delà du passage des lois, la toile de fonds des interactions entre le citoyen et les pouvoirs publics a changé après une série d'initiatives, publiques et privées, rendues possibles grâce aux changements spectaculaires dans le potentiel et la disponibilité des technologies modernes d'information et de communication. Quatre de ces efforts, l'un privé et les trois autres publics, en fournissent un exemple et méritent en eux-mêmes des études plus approfondies :

- *Accès Amérique* (*Access America*) – Il s'agit d'une entreprise menée dans le cadre du Partenariat national pour la réinvention du gouvernement (autrefois Examen de la performance nationale) du Vice-président Al Gore et du Conseil des services administratifs de technologies de l'information. Accès Amérique a pour but d'élargir l'accès du public à des services tel l'Internet. Comme l'a déclaré l'un des fonctionnaires interrogés, « … le verre est à 90 % plein ; nous nous concentrons maintenant sur les services électroniques ».
- L'*Amérique a la parole* (*America Speaks*) – Ce programme cherche à « créer et à mettre en œuvre des dispositifs efficaces qui permettront d'assurer que les actions des personnes détentrices de postes électifs tiennent compte de la volonté des citoyens. Il cherche à renforcer la démocratie américaine en créant des mécanismes qui sont accessibles au public et reflètent les réalités du XXIe siècle ». « "L'Amérique a la parole" poursuivra sa mission, dans une deuxième étape, en rassemblant par le biais des techniques de téléconférence, un grand nombre de citoyens représentants 8-10 collectivités locales d'un bout à l'autre du pays. Le but est d'éclaircir et d'énoncer directement leurs besoins auprès des institutions nationales. Ce forum national de citoyens alliera les technologies de pointe dans le domaine des communications avec le meilleur des méthodes de changement relatives aux groupes de grande taille afin de permettre à ces citoyens de participer à des délibérations et à des actions collectives. »
- *Centre d'échange et d'accès aux données transactionnelles* (*Transactional Records Access Clearinghouse* – TRAC) – « le but de TRAC est de donner au peuple américain – et à ses institutions de surveillance, tels le Congrès, les agences de presse, les groupes d'intérêts publics, le monde des affaires, les chercheurs et les avocats – des informations complètes au sujet des activités des agences fédérales chargées de la mise au point et de l'application des réglementations et des collectivités dans lesquels ces activités prennent place ». Ce programme y parvient en obtenant de vastes bases de données publiques et en les dotant d'outils analytiques puissants qui donnent au public

© OCDE 2001

et à la presse la possibilité d'étudier ces données. A ce jour, c'est principalement dans le domaine de l'application des lois que ces outils sont utilisés de façon extensive mais il va de soi qu'ils peuvent être appliqués aux données relatives à l'environnement.

- *Web, Blanc et Bleu* (*Web, White and Blue*) – Il s'agit d'une autre initiative financée par des fonds privés, dont le but est de faire participer le public au processus électoral en créant « un accès électronique instantané à certains des meilleurs… annuaires électoraux et sites d'information des électeurs disponibles sur Internet ».

Les organisations non gouvernementales (ONG) jouent aux États-Unis un rôle important car elles remplissent trois fonctions distinctes :

- *Elles font office de point de convergence et de médiateurs de l'opinion publique dans le but de donner forme à l'action des pouvoirs publics*. En général, ce n'est ni le citoyen, ni l'homme d'affaires moyens qui font pression sur le Congrès américain. Ce sont des organisations telles que *Public Citizen*, AFL-CIO, les chambres de commerce, la Fédération nationale des entreprises indépendantes ou le Fonds de défense de l'environnement.
- *Elles informent le public et servent souvent d'instrument de mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics*. Bon nombre d'américains plus âgés, par exemple, prennent connaissance des dernières modifications en date de *Medicare* ou de la sécurité sociale en lisant les publications de l'Association américaine des personnes retraitées.
- *Elles financent et offrent des services en leur nom propre*, telles l'Armée du Salut qui aide les personnes dans le besoin ou les écoles gérées par les églises.

Le rôle des groupes d'intérêts dans le processus de prise de décisions relatives à l'action des pouvoirs publics aux États-Unis fait depuis peu l'objet d'un examen particulièrement minutieux, et ce de différentes manières. Premièrement, selon une faction peu nombreuse mais extrêmement active du Congrès américain, il conviendrait de supprimer le statut d'exemption fiscale des ONG qui se livrent à quelque activité partisane que ce soit et/ou de restreindre strictement les activités partisanes auxquelles peut se livrer tout groupe recevant des fonds publics. Conformément à la législation en vigueur, les organisations recevant des fonds publics ne peuvent utiliser ces fonds pour financer des activités partisanes mais elles sont libres de les financer autrement. Deuxièmement, la polémique fleurit dans le domaine plus large de la réforme du financement des campagnes politiques. Bien que les propositions visant à limiter les contributions aux campagnes politiques ne visent pas les ONG en tant que telles, la réforme des contributions tend à recevoir un certain soutien parmi les donneurs appartenant au monde des affaires qui, dans des articles récents, commencent à exprimer leur ressentiment à l'égard des élus qui déclarent ouvertement que des contributions importantes leur sont indispensables afin de participer au débat relatif à l'action des pouvoirs publics, une attitude que les dirigeants du monde des affaires qualifient de « chantage politique ». Dans la mesure où la balance a toujours pesé davantage d'un côté que de l'autre (les dons provenant du monde des affaires et du commerce étant depuis toujours bien plus importants que ceux des ONG et de leurs alliés), le débat actuel au sujet de la réforme du financement des campagnes pourrait s'avérer fondamental en donnant davantage de poids aux ONG et en restreignant celui des autres.

Le contexte de l'Agence de la protection de l'environnement des États-Unis (*Environmental Protection Agency* – EPA)

L'Agence de la protection de l'environnement des États-Unis (EPA) est de création relativement récente. Le Plan de réorganisation n° 3 a été conçu afin de consolider les activités réglementaires de l'administration fédérale en matière d'environnement sous la juridiction d'une seule institution. Le président Richard Nixon a transmis ce plan au Congrès le 9 juillet 1970 et l'EPA a vu officiellement le jour le 2 décembre de la même année. Les dépenses annuelles de l'EPA atteignent approximativement 8 milliards de dollars États-Unis et son personnel se compose de 18 000 personnes. Sa mission consiste à « protéger la santé humaine et sauvegarder l'environnement naturel – air, eau et sol – dont dépend la vie ». On notera avec intérêt que l'EPA est une création administrative. Bien que la législation

© OCDE 2001

environnementale adoptée depuis 1970 reconnaisse son existence en lui attribuant des responsabilités, aucune loi organique établissant l'EPA n'a été passée. De fait, divers efforts en vue de créer l'EPA sous forme de département à l'échelon ministériel ont échoué, bien que les présidents aient usé de leur latitude afin de donner aux administrateurs de l'agence un statut de niveau ministériel. On trouvera une description du mode d'organisation de l'EPA au *site* (*www.epa.gov/epahome/organization/*). En outre, l'EPA opère au travers d'une dizaine de bureaux régionaux. Chacun de ses bureaux régionaux est chargé, dans les États qui en dépendent, d'exécuter les programmes de l'agence, en tenant compte des besoins régionaux et de la mise en œuvre de la législation fédérale en matière d'environnement

L'EPA est responsable d'un large éventail de lois correspondant à la lutte contre un danger particulier pour l'environnement ou à la protection d'un milieu particulier, comme l'air et l'eau, dont un certain nombre est antérieur à la création de l'Agence. Parmi ces dernières on citera la Loi nationale sur la politique en matière d'environnement, la Loi sur la pureté de l'air, la Loi sur la pureté de l'eau, la Loi sur l'intervention, la compensation et la responsabilité coordonnées en matière d'environnement (ou S*uperfund* – afin de s'attaquer au nettoyage des déchets toxiques), la Loi sur le contrôle des substances toxiques, la Loi fédérale sur les insecticides, les fongicides et les rodenticides, la Loi sur l'eau potable et la Loi sur la planification des mesures d'urgence et le droit de savoir des collectivités locales.

Cet assortiment compliqué de statuts a créé ce que beaucoup qualifient d'ensemble plutôt balkanisé de programmes, et que des fonctionnaires américains comparent à des « caissons » avec une série de programmes et d'organisations conçus en vue de répondre aux dispositions d'une réglementation spécifique ou veiller à un milieu particulier. L'EPA a cherché à remédier aux déficiences et aux conflits potentiels inhérents à ce genre de structure, tant au travers de ses bureaux régionaux qu'en recourant à des stratégies d'information. L'une des initiatives en question, E*nviroFacts*, est décrite de façon plus détaillée ci-dessous. Une autre, dont la mise en place est actuellement en cours, est la décision de l'administratrice actuelle de créer un nouveau bureau d'information, dirigé par un administrateur adjoint qui lui répond directement. Ce nouveau Bureau d'information environnementale est dirigé par un nouvel administrateur assistant. Au moment où nous rédigeons ce rapport, l'affectation du personnel et la création de la structure interne sont en cours. [Voir *www.* E*pa.gov/info-org/office.htm*.] Ce nouveau bureau a pour objet d'améliorer la qualité et la disponibilité de l'information relative à l'environnement et de promouvoir une présentation trans-sectorielle des connaissances dans ce domaine. Ce fait nouveau, bien qu'en dehors du champ de la présente étude de cas, mérite certainement l'attention.

L'importance accordée à l'information et à la participation du public au sein de la stratégie générale de l'agence est corroborée par le fait que l'un des dix objectifs stratégiques de l'EPA figurant dans le plan annuel relatif à sa performance au cours de l'année budgétaire 2000 consiste à élargir le « droit des américains à connaître leur environnement ». On y lit, entre autres :

> L'aisance avec laquelle les citoyens pourront accéder à la grande richesse d'information relative à l'état de leur environnement local améliorera leur participation et leur donnera des outils qui leur permettront de protéger leur famille et leur communauté de la manière qu'ils jugeront approprié. L'augmentation des échanges d'information entre le monde de la science, les fonctionnaires de la santé publique, la sphère des affaires, les citoyens et les pouvoirs publics à tout niveau encouragera l'expansion du savoir à propos de l'environnement et de ce qui peut être fait pour le protéger.

Au-delà des changements structuraux et des deux projets décrits dans ce document, E*nvirofacts* et TRI, la détermination de l'EPA à utiliser l'information comme outil stratégique est mise en évidence dans divers autres projets, dont :

- N*aviguer dans votre bassin hydrographique* – un service qui aide les citoyens à localiser, partager et utiliser l'information environnementale sur réseau électronique en leur fournissant des données relatives aux bassins hydrographiques et aux États.
- P*rojet d'indexation des installations sectorielles* – Une initiative visant à normaliser les descripteurs d'installations afin de permettre à l'agence et au public de rassembler par installation les données concernant différents milieux et programmes.

© OCDE 2001

En matière d'environnement, les relations entre l'État fédéral, les États et les collectivités locales sont complexes. Au plan des principes à tout le moins, les questions d'environnement relèvent des États. Selon la Constitution, toute autorité n'étant pas spécifiquement attribuée à l'administration fédérale sera « réservée » aux États, et la Constitution, un document datant de 1789, ne fait pas mention de l'environnement. L'administration fédérale a néanmoins usé de son autorité à réglementer les échanges entre États pour intervenir en matière d'environnement. La pression en ce sens s'exerce dans plusieurs directions. Tout d'abord, il va de soi que les phénomènes relatifs à l'environnement ne respectent pas les frontières entre États. Les masses d'air circulent d'un État à l'autre et les cours d'eau coupent au travers des subdivisions politiques. Deuxièmement, les entreprises soutiennent souvent la préemption fédérale afin d'éviter les coûts et la complexité qui résulteraient de l'obligation d'appliquer les réglementations multiples et parfois contradictoires des divers États. Troisièmement, les groupes de défense de l'environnement ont insisté pour que l'administration fédérale agisse car il est souvent difficile d'entraîner un État à réglementer une industrie lorsque l'industrie en question s'avère une force économique dominante et une source d'emplois. Par conséquent, la volonté ou la possibilité d'intervenir dans les affaires environnementales varient énormément d'un État à l'autre. Dans un cas récent, une ONG de l'État de Louisiane a intenté avec succès un procès devant une cour fédérale afin d'amener l'EPA à mettre en place un programme de dépollution dans cet État.

L'EPA collabore étroitement avec ses « partenaires de mise en œuvre au sein des États » grâce au Conseil environnemental des États (*Environmental Council of States* – ECOS). ECOS est une association nationale, sans but lucratif et non partisane, qui regroupe les commissaires à l'environnement des États et des territoires. Elle a pour mission d'améliorer l'environnement des États-Unis en permettant l'échange d'idées, d'opinions et d'expériences entre États et territoires, encourageant la coopération et la coordination dans la gestion de l'environnement et articulant les positions des états devant le Congrès et l'Agence de la protection de l'environnement en ce qui concerne les questions d'environnement. Une des priorités d'ECOS est son initiative relative à la gestion de l'information, un effort conjoint avec l'EPA afin de mettre en place des systèmes d'information environnementale accessibles à l'échelon local et national.

Pour ce qui est de la politique environnementale aux États-Unis, la scène est occupée par un large éventail d'ONG, dont certaines sont très anciennes et se fondent, sur le plan des idées sinon sur celui de l'organisation, sur les mouvements de protection de le la nature du début du XXe siècle, tels le Sierra Club et le Fonds mondial pour la nature. D'autres organisations, tels le Fonds de défense de l'environnement et un nombre grandissant de groupes aux racines locales, sont d'une origine plus récente et sont centrées davantage sur le sursaut de prise de conscience des années 60 à propos des dangers des technologies et des modes de vie modernes pour l'environnement. Ces groupes, dont on dénombre à présent plus d'une centaine, suivent leur propre ordre du jour, bien qu'ils forment des coalitions soit autour de sujets particuliers, comme la controverse alimentée par le plan de gestion des risques décrit ci-dessous, soit autour de domaines d'intérêt commun, comme le droit de savoir des collectivités locales. Ils vont de groupes qui collaborent étroitement avec l'EPA et en supporte largement la mission à d'autres qui œuvrent en dehors du système et occupent plutôt une position d'adversaire. L'état des finances de ces groupes varie fortement, allant de groupes nationaux bien nantis aux groupes locaux composés principalement de bénévoles. De la même manière, les ONG diffèrent dans leur capacité d'obtenir des informations, les groupes plus petits s'en remettant souvent aux grands groupes nationaux, ou aux réseaux ou coalitions auxquels ils appartiennent, afin de se maintenir au courant.

Même ses critiques les plus virulents admettent que l'EPA est une agence relativement ouverte et transparente. Sa manière de présenter ouvertement son organisation ainsi que les processus de prise de décisions sur le plan de l'action va bien au-delà de ses obligations légales au titre de la Loi sur la procédure administrative (pour ce qui est de la mise au point des réglementations), de la Loi sur la liberté de l'information (en ce qui concerne l'accès du public à l'information) et de la Loi sur les comités consultatifs fédéraux (se rapportant à l'accès du public aux comités consultatifs). Selon son dernier rapport annuel, l'EPA comprend 24 comités consultatifs officiels, nombre qui est demeuré relativement constant au cours des dernières années. On notera avec intérêt que les critiques comme les partisans de la Loi sur les comités consultatifs fédéraux (FACA), décrite ci-dessus, sont conscients que cette loi, qui assure l'ouverture du processus de consultation, impose de ce fait même un fardeau administratif sur la création et le

© OCDE 2001

fonctionnement des comités en question. Ce fardeau, ainsi que la tendance inhérente des administrations politiques, y compris celle actuellement en place aux États-Unis, de limiter le nombre de comités afin de réduire les coûts, placent les agences devant un dilemme. Elles se trouvent face à des objectifs contradictoires, poussées à recourir davantage à la consultation tout en devant limiter le nombre de comités officiels. Malgré ces efforts sincères d'ouverture et d'accessibilité, certains membres de la communauté des ONG se plaignent que l'industrie jouit d'un accès disproportionné, même avec une administration donnant l'impression d'être mieux disposée à l'égard des groupes d'intérêts environnementaux que ses prédécesseurs. L'administratrice actuelle de l'EPA a institué, afin de corriger cette perception, une pratique que l'on en est venu à appeler « une fenêtre de verre » et qui consiste à rendre l'emploi du temps des hauts fonctionnaires de l'EPA accessible sur demande.

Le site Web de l'EPA (*www.epa.gov*) jouit de la réputation bien établie de figurer parmi les meilleurs du gouvernement des États-Unis, tant sur le plan de la richesse du contenu que sur celui de la facilité de navigation. Le représentant d'une ONG, d'une opinion souvent sévère, a complimenté l'agence d'avoir fait en sorte que les documents pertinents sont disponibles sur son site Web. L'agence utilise son site comme un outil parmi plusieurs autres lui servant à rendre public les propositions ayant trait aussi bien à des questions de fond qu'à des questions administratives. Ses efforts récents en vue de recueillir les opinions du public à propos de la création du nouveau bureau d'information sont pratiquement sans précédent. La plupart des agences auraient considéré cela comme une affaire de gestion interne et n'auraient pas cherché à connaître l'opinion du public. Le personnel tant politique que de carrière est généralement accessible et participe fréquemment aux réunions organisées par tout groupe que ce soit. Même lorsque l'administration politique en place paraissait hostile aux intérêts environnementaux, le personnel administratif s'est arrangé pour maintenir des relations constructives avec toutes les parties. Il ne faut pas en conclure qu'aucune d'elles n'a exprimé une satisfaction totale quant aux résultats sur le plan de l'action.

Inventaire des rejets toxiques (*Toxics Release Inventory* – TRI)

L'inventaire des rejets toxiques (TRI) a été crée dans le cadre de la Loi sur la planification des mesures d'urgence et le droit de savoir des collectivités *locales* (*Emergency Planning & Community Right-To-Know Act* – EPCRA). Cette loi, passée en 1986, cherche à aider les collectivités locales à protéger la santé publique, la sécurité et l'environnement contre les dangers chimiques. EPCRA elle-même a pris forme en réaction aux événements tragiques de Bhopâl, Inde, et à la constatation que des usines manipulant des substances toxiques semblables à celles rejetées à Bhopâl existent également aux États-Unis. Le fait que, dans de nombreux cas, les populations environnantes et même les fonctionnaires chargés des mesures d'urgence étaient dans l'ignorance de ce qui les entourait a causé une réaction politique rapide et forte.

Conformément à l'EPCRA, chaque État doit nommer une Commission chargée des mesures d'urgence (*State Emergency Response Commission* – SERC). Les SERC sont tenues de diviser leur État en districts aux fins de planification des mesures d'urgence et de nommer un comité local de planification des mesures d'urgence (*Local Emergency Planning Committee* – LEPC) pour chaque district. La large participation des corps de pompiers, des fonctionnaires de la santé, des représentants des pouvoirs publics et de la presse, des groupes communautaires, des installations industrielles et des gestionnaires des plans d'urgence garantit que tous les éléments nécessaires au processus de planification sont présents. Le Titre I de la loi porte sur la planification des mesures d'urgence et leur notification. Le Titre II donne des consignes d'une portée bien plus large :

> Le propriétaire ou gestionnaire d'une installation soumise aux obligations de la présente section est tenu de remplir un formulaire relatif aux rejets de substances chimiques toxiques… pour chaque substance chimique toxique (conformément aux règles fixées par l'EPA) qui est manufacturée, transformée ou par ailleurs utilisée en quantités excédant le seuil de toxicité chimique établi par {l'EPA} durant l'année civile précédente pour l'installation en question. Ce formulaire devra être soumis à l'Administrateur et à un fonctionnaire ou plusieurs fonctionnaires de l'État désignés par le gouverneur d'ici 1er juillet 1988 au plus tard, et le 1er juillet de chaque année consécutive, et ce document devra contenir les données reflétant les rejets durant l'année civile antérieure.

© OCDE 2001

Si au départ la loi a spécifié une liste de substances chimiques, établi les seuils de notification et défini les branches industrielles auxquelles elle s'applique, elle donne à l'administrateur de l'EPA une grande autorité en vertu de laquelle il peut élargir ou modifier ces listes conformément aux critères énoncés dans la loi. Élément peut-être le plus important, la loi établit de fortes prescriptions en faveur de la communication au public :

> Les formulaires de rejets requis par cette section sont destinés à fournir des informations aux pouvoirs publics, à l'échelon fédéral, des États et local ainsi qu'au public, y compris les populations entourant les installations. Ces formulaires de rejets devront être mis à disposition… afin d'informer les personnes des rejets de substances chimiques toxiques dans l'environnement ; d'aider les agences administratives, les chercheurs et toute autre personne dans la conduite de recherche et de collecte de données ; de faciliter la mise au point de réglementations, de lignes directrices et de normes appropriées ; et pour tout autre but similaire [accent mis par l'auteur].

Comme l'a fait remarquer l'un des observateurs interrogés, le TRI comporte plusieurs attributs importants et uniques : 1) il spécifie les installations couvertes ; 2) il spécifie les substances chimiques visées ; 3) il fournit des séries chronologiques afin de dégager des tendances : 4) il prévoit la dissémination active sous plusieurs formes ; et 5) il produit des données à l'échelon de l'État fédéral et des États ainsi qu'à celui des collectivités locales. L'élément le plus important de ce programme est peut-être le fait que, contrairement à de nombreux autres programmes d'information du public, la communication au public est une caractéristique essentielle de la loi qui a crée le TRI et non un ajout.

Près de 70 000 rapports sont reçus chaque année, provenant de 21 000 installations et couvrant 643 substances chimiques déclarables. La liste des substances chimiques s'est agrandie depuis le passage de la loi. Pour les derniers rapports en date (1998), l'EPA a élargi le nombre de secteurs industriels déclarants afin d'y inclure les industries extractives et les producteurs d'électricité et une proposition visant à réduire les seuils de notification est actuellement à l'étude.

Le 1er juillet de chaque année, les rapports du TRI couvrant l'année civile précédente sont soumis aux États et à l'EPA. L'EPA saisit les données dans sa base de données – près de 70 % des formulaires sont maintenant soumis sous forme électronique. Les données font alors l'objet d'un processus de contrôle de qualité extensif. L'EPA prend au sérieux la nécessité de fournir des données valides. La position du personnel est qu'il ne suffit pas de déclarer qu'ils ont saisi un formulaire avec précision si le rapport est inexact. Les employés cherchent à détecter les anomalies et les données apparemment fausses. Plusieurs ont mentionné, d'une manière quelque peu contrite, un incident remontant à plusieurs années, lorsqu'une installation s'est servie du mauvais code de classification industrielle et a mal placé un point décimal, avec comme résultat que les rejets des substances chimiques en question ont été grossièrement surévalués. Bien que l'EPA ait correctement saisi le contenu du rapport qu'elle a reçu, ses employés ont déclaré qu'il était de leur devoir de faire en sorte que l'intégrité de l'information aille au-delà de la précision pure et simple de la saisie des données. Les rapports de synthèse paraissent aussitôt que l'EPA termine les processus de saisie et de vérification des données. Les rapports reprenant les données de 1997, reçus par l'EPA en juillet de 1998, ont paru en mars de 1999 – plus de huit mois après réception des données et 14 mois après la période de notification. L'EPA indique qu'elle s'attend à faire mieux pour les données de 1998, qu'elle espère publier au début de 2000.

Les données du TRI sont disponibles sous diverses formes :

- Certains États établissent leurs propres bases de données et les mettent à la disposition du public. Un bon exemple est le site de la Pennsylvanie, qui a remporté un certain nombre de prix et distinctions (*www.dep.state.pa.us/*)

L'EPA publie des données de TRI sous de multiples formes :

- CD-ROM qui contient toutes les données de base.
- Un rapport imprimé – sous le titre de « diffusion publique des données » – qui contient des tableaux de synthèse.
- Faits et chiffres par État.
- Un montage d'informations du TRI.

© OCDE 2001

- Un service fax.
- E*nvirofacts* (voir ci-dessous).
- Intermédiaires.

Deux intermédiaires ont consacré des moyens importants à la dissémination des données du TRI :

- L*e Réseau pour le droit de savoir* (R*ight-To-Know N*e*twork* – RTK-N*et*). Géré par deux groupes sans but lucratifs – le groupe de surveillance du Bureau de la gestion et du budget (OMB W*atch*) et l'institut U*nison* – ce projet a été à l'origine financé partiellement par l'EPA afin de créer un système de dissémination des données relatives à l'environnement. Ce projet continue, selon son site Web, d'être financé par diverses agences administratives et fondations. Si cet effort répondait à l'origine au créneau ouvert par l'existence du TRI, le RTK-Net se décrit à présent comme fournissant « ...libre accès à de nombreuses banques de données, dossiers et conférences dans les domaines de l'environnement, du logement et du développement durable. Grâce à l'information disponible sur le RTK-Net, vous pouvez identifier des usines particulières et leurs effets sur l'environnement ; analyser les réinvestissements locaux des banques ; et évaluer les populations et les agglomérations touchées ».
- L*es fiches d'évaluation du F*o*nds de défense de l'environnement* (E*nvironmental D*e*fense F*u*nd's E*n*vironmental S*c*orecard*). Cette initiative est entièrement le fruit du travail d'une ONG. Elle n'a reçu aucun financement de l'EPA mais le personnel de cette dernière lui a accordé des consultations techniques, comme il l'aurait fait pour tout autre usager cherchant à utiliser les données de l'EPA.

Ces deux projets desservent les activistes locaux et les autres ONG et chacun, à sa manière, cherche à rendre l'abord de l'EPA plus aisé pour les usagers, encourageant ainsi les actions fondées sur l'information. Si l'on compare les deux, les fiches d'évaluation d'EDF tendent à être plus polémiques, peut-être en partie parce qu'elles sont complètement indépendantes sur plan financier. L'EPA annonce publiquement l'existence de ces deux autres voies d'accès à son information et, au cours d'entretiens, le personnel a constamment insisté sur le fait que la diversité de sources et de points de vue tient une place importante dans la stratégie d'information de l'EPA.

Envirofacts

Le Dépôt E*nvirofacts* est une base de données qui comprend des renseignements sur les sites S*uperfund*, l'eau potable, la pollution atmosphérique, les rejets toxiques, les déchets dangereux et les permis de rejets dans l'eau. Au travers d'E*nvirofacts*, on peut obtenir la liste des installations qui rejettent des polluants dans son voisinage ou qui sont autorisées à manipuler des matériaux dangereux, la localisation de tout site S*uperfund* et le statut des opérations de nettoyage, et bien plus. Dans de nombreux cas, il est possible d'obtenir électroniquement de plus amples informations relatives aux substances chimiques indiquées dans les listes de sites et de savoir si elles sont potentiellement dangereuses.

Contrairement au TRI, un programme prévu par la loi, Envirofacts est le fruit d'une initiative administrative visant à améliorer la qualité et le degré d'utilité de l'information relative à l'environnement. Baptisé au départ de « Portillon », ce projet a été conçu au début des années 90 afin de créer une interface commune entre les diverses bases de données maintenues par les différents bureaux programmatiques de l'EPA. Du moins à l'origine, sa clientèle se composerait, pensait-on, des bureaux de l'EPA qui, jusqu'alors, ne disposaient pas des outils nécessaires pour traverser les lignes de démarcation entre les divers milieux et programmes.

Plusieurs facteurs sont intervenus, qui ont changé la nature de ce projet. La mise au point de l'Internet et des techniques basées sur le Web a amené les programmeurs à abandonner la stratégie technique fondée sur des unités centrales de traitement et des réseaux câblés et leur a permis de créer un produit pouvant être mis à la disposition du public. Ensuite, dans le cadre des efforts de l'administration Clinton pour réinventer l'administration, le Vice-président Al Gore a déclaré, en mars 1995, que garantir l'accès électronique du public à l'information environnementale faisait désormais partie des 25 actions clés dans le domaine de l'environnement.

© OCDE 2001

Aujourd'hui, E*nvirofacts* constitue un outil puissant qui reçoit en moyenne plus de 50 000 demandes par jour. Le fait, selon le personnel, que leur bureau reçoit des centaines d'appels lorsque le système est hors de fonctionnement pour une raison ou une autre démontre encore plus clairement que le système n'est pas seulement utilisé en dilettante par les usagers du Web. Il permet aux intéressés d'explorer diverses données de l'EPA, y compris le TRI, par code postal (ZIP).

Impacts sur la participation du public

Les implications de projets tels le TRI et E*nvirofacts* sur la participation des citoyens aux affaires publiques sont difficiles à mesurer. Un examen attentif montre que ces initiatives produisent deux effets différents :

- Elles fournissent des informations qui permettront aux usagers d'ajuster leur comportement. Dans le cas de l'information environnementale, cela peut influencer le choix d'un particulier quant à l'endroit de ses vacances. Ou encore elle peut amener un fabriquant à changer son comportement lorsque que le fait qu'une usine rejette une substance toxique donnée en grande quantité est rendu public.
- Elles fournissent des informations qui permettent aux parties prenantes d'influencer les actions des pouvoirs publics. Cela peut prendre la forme de nouvelles lois ou de pressions visant à renforcer l'application de lois en vigueur.

Les preuves à l'appui du premier point, à savoir la modification des comportements privés, sont solides et impressionnantes. Le dernier rapport du TRI (1997) montre que depuis la parution des premiers rapports, qui couvraient 1988, les rejets totaux de substances chimiques toxiques sont passés de 3.4 millions de livres à légèrement moins que 2 millions. La réduction la plus impressionnante est celle des rejets atmosphériques qui sont apparemment passés de 2.2 millions à 1 million de livres, soit une baisse de 55 %. Bien qu'un certain désaccord subsiste quant à la signification de ces chiffres, il fait peu de doute que les rejets ont diminué et que la notification mise en place par TRI est, du moins en partie, à l'origine de cette réduction.

Plusieurs explications ont été avancées pour élucider la manière dont TRI pourrait être la cause de ces changements. Tant le personnel de l'EPA que les représentants des industries reconnaissent que dans bien des cas, la notification des données sur les rejets et la publication qui s'en suit constituent pour les cadres et en particulier les cadres supérieurs, une première prise de connaissance du volume des rejets en provenance de leurs usines. Des calculs économiques simples les ont conduit à essayer de récupérer davantage les substances rejetées. Une deuxième explication est que les gestionnaires de ces usines veulent se conduire en bons citoyens industriels et, économie mise à part, cherchent à améliorer leur image aux yeux du public. Troisième explication, les données ont aidé l'agence à canaliser ses actions en matière d'application des réglementations.

Les preuves de changements dans l'action administrative ou le comportement des agences sont beaucoup plus difficiles à établir et sont, dans la mesure où elles existent, purement anecdotiques. Il n'a pas été possible de déterminer si, du fait des données du TRI, il a existé une base empirique pour une nouvelle législation à l'échelon fédéral ou d'un État. Dans un cas, un représentant de l'industrie a reconnu en privé que les données du TRI se sont avérées utiles en ce qu'elles ont aidé à arrêter une proposition de loi réglementant une substance donnée mais il n'a pas été possible d'obtenir des informations plus précises. Ceci dit, le TRI a été utilisé de manière efficace à l'échelon local, afin de faire pression sur les activités de l'agence dans le domaine du respect des réglementations. Un activiste local a mentionné un cas où, utilisant les données du TRI relatives aux rejets d'usines, une organisation a été à même de concentrer son énergie sur une zone où une usine semblait être à l'origine d'un nombre anormalement élevé de rejets accidentels. En demandant aux habitants locaux de tenir un journal des cas où ils perçoivent des effluves malodorants ou deviennent malades et en comparant ces annotations avec les rejets notifiés, cette organisation locale a été capable d'identifier les violations (manquements à l'obligation de notifier ou profils anormaux de rejets accidentels par ex.) et l'EPA a finalement pris le parti d'imposer des amendes aux contrevenants. Les activistes locaux ont fait remarquer, en outre, que les quartiers touchés appartenaient à une zone à bas revenu et que par conséquent les habitants

© OCDE 2001

incommodés ne disposaient pas des moyens économiques de déménager et de se placer hors d'atteinte. C'est pourquoi changer le comportement des particuliers ne constituait pas une option.

Les publications annuelles du TRI suscitent invariablement un intérêt marqué dans la presse, surtout dans les États et les agglomérations où les rejets toxiques sont abondants. Les États attendent avec impatience de connaître leur classement et toutes les parties intéressées se préparent soigneusement à affronter le barrage annuel de la presse. Encore une fois, il est difficile de dégager clairement dans quelle mesure ces comptes-rendus annuels se traduisent par une réaction soutenue dans le système politique.

Une manière de mesurer grossièrement l'importance d'efforts tels le TRI et Envirofacts est d'observer l'effet qu'ils produisent sur les requêtes introduites au titre de la Loi sur la liberté d'information (FOIA). Cette dernière est dans le fond une législation passive, en vertu de laquelle les individus sont tenus d'identifier les dossiers qu'ils désirent consulter puis d'en faire la demande. Ce processus peut aussi s'avérer coûteux du point de vue de l'agence car chaque requête constitue une transaction ou un cas uniques, bien qu'on constate certaines tendances. Un fonctionnaire de l'EPA a fait remarquer que le volume de requêtes que l'agence reçoit au titre de la FOIA dans sa région a diminué suite aux efforts tel Envirofacts. Dans l'ensemble, le nombre de requêtes est resté constant au cours des dernières années, mais le personnel de l'EPA associé au TRI est d'avis – on ne dispose d'aucunes statistiques – que ce nombre de requêtes liées au TRI a diminué.

Questions et préoccupations

Les réunions avec le personnel de l'EPA et d'autres parties prenantes ont mis en lumière une série de questions et de préoccupations.

- *Créer une audience intéressée par l'accès aux données*. L'absence de public cible et de financement organisé a constitué une gageure que ces programmes, spécialement E*nvirofacts*, ont dû relever dès le début. Au sein de l'agence, les efforts visant à diffuser l'information, surtout au travers des lignes organisationnelles, ont suscité de l'indifférence et, à l'occasion, de l'hostilité. Cette attitude a changé dans une certaine mesure lorsque cette diffusion est devenue prioritaire aux yeux de l'administration politique. J'ai demandé aux personnes participant à cette entreprise s'ils ne craignaient pas qu'un changement d'administration ne s'accompagne d'un sérieux pas en arrière, surtout si le programme est perçu comme une relique du régime politique précédent. Elles ont déclaré que ce programme jouissait maintenant d'une assise et d'une réputation solides et qu'il n'était plus aussi vulnérable. Quant au TRI, parce qu'il repose sur un mandat juridique, il ne rencontre pas les mêmes problèmes. Bien que ceux soumis à l'obligation de notifier ne se montrent peut-être pas enthousiastes à l'égard de cette obligation, il leur est difficile de le faire savoir publiquement et la notification apparaît comme un choix préférable à une réglementation plus agressive.
- *Compréhension et utilisation par le public des informations disponibles* : Les parties prenantes de tout bord partagent la même appréhension : l'incapacité des audiences touchées à saisir le sens des informations disséminées et par conséquent d'en faire un usage rationnel. Cette question se pose de deux manières. Les industriels se préoccupent du fait que la notion de rejet est confondue avec celle de risque, et que même ce qu'ils considèrent comme rejets bénins puissent entraîner une grande inquiétude parmi le public. Les autres parties prenantes seraient d'accord, mais feraient remarquer que la véritable réponse réside dans une meilleure intégration des données ; en même temps que l'information relative aux rejets, par exemple, il conviendrait de diffuser celle relative à leur toxicité pour la santé publique, afin que les individus puissent juger les risques en connaissance de cause.
- Un problème du même ordre, soulevé par nombre de fournisseurs d'informations, est l'incapacité du public à comprendre des informations statistiques complexes et à saisir le concept de risque, un phénomène décrit dans le livre de John Allen Paulo, I*nnumeracy*. Un fonctionnaire public a exprimé sa déception et sa frustration du fait que le public ne faisait pas plus large usage de ces données. Les intermédiaires, tel le Fonds de défense de l'environnement par

© OCDE 2001

le biais de ses fiches d'évaluation, jouent un rôle essentiel en aidant le public à interpréter les données fournies par l'EPA.

- Autre élément allant à l'encontre de l'utilisation des données du TRI, il arrive souvent que les principales sources de rejets toxiques dans une agglomération soient aussi les principales sources d'emplois et de bien-être économique dans l'agglomération en question.

- F*ourniture directe ou indirecte*. Bien que de nombreux intéressés soient d'avis que les agences devraient fournir davantage d'explications, d'interprétations et d'analyses comparables à TRI afin d'éviter les malentendus et les craintes non fondées, d'autres estiment au contraire que de telles analyses favorisent la politisation. Selon eux, il appartiendrait plutôt aux ONG de fournir ces analyses.

- C*alendrier de diffusion de l'information*. Un reproche uniforme parmi les ONG a trait à la longueur du délai qui va de la période de notification à la soumission des données et à la diffusion de l'information – les données du TRI sont soumises six mois après la fin de l'année et ne sont diffusées que près de neuf mois plus tard, soit 15 mois après l'année qu'elles décrivent. L'EPA soutient qu'elle a besoin de cet intervalle de temps afin de traiter les données. Certaines ONG sont d'avis que les données de bases devraient être rendues publiques au cours des 60 ou 90 jours qui suivent et que les analyses devraient être produites ultérieurement.

- I*nformation ou réglementation* : bien que l'importance et l'utilité de systèmes tels le TRI et E*nvirofacts* rencontrent peu d'opposition, certains membres de la communauté environnementale ont fait part de leur crainte que les programmes de notification n'étaient pas en eux-mêmes suffisants mais étaient perçus comme une solution de rechange aux stratégies réglementaires plus péremptoires, tels la fixation de normes et l'octroi de permis. De fait, un des représentants de l'industrie a admis que l'existence de TRI a servi d'argument contre l'adoption d'interventions à caractère plus légal. L'un des représentants des ONG l'a décrit en termes de « stratégie complémentaire » assortie de force obligatoire et a fait remarquer qu' « exiger la mise en place d'informations est une fonction distinctive des pouvoirs publics » permettant de créer des outils importants pour les groupes intéressés désirant faire pression en faveur d'une action.

- L*a question de la* « fragmentation » : Nombre de critiques du TRI et de programmes similaires qui fournissent aux populations des informations relatives à des menaces potentielles se préoccupent du fait que cette information sera utilisée par des terroristes. Cette crainte est récemment passée à l'avant-plan avec la publication des « pires scénarios possibles. » Conformément aux amendements de 1990 de la Loi sur la pureté de l'air, certaines installations chimiques sont tenues de faire connaître les plans de gestion des risques (PGR) qui leur permettront de prévenir des accidents chimiques aux États-Unis ou d'intervenir le cas échéant. Chaque plan doit comprendre, entre autre, la description du pire des rejets chimiques et de scénarios de rechange plus plausibles, ainsi que des informations relatives aux accidents chimiques qui ont eu lieu au cours des cinq dernières années. La réglementation prévoit spécifiquement que cette information doit être rendue publique. La publication initiale des PGR a soulevé de fortes craintes dans les milieux des forces de l'ordre et a suscité des pressions vigoureuses sur l'EPA afin de restreindre leur diffusion. Les partisans de la notification sont d'avis que les terroristes disposent de suffisamment de ressources afin d'obtenir les informations voulues et que toute restriction aura plutôt pour effet d'entraver la capacité des groupes d'intérêts publics à analyser les risques et les abus potentiels. Dans le cas des PGR, le Congrès américain a passé au cours de l'été 1999 une loi amendant la législation sur la pureté de l'air et restreignant considérablement la diffusion de ces plans – voir *www.epa.gov/ceppo/whatnew.html*. Selon un porte-parole des ONG, « l'industrie marque des points dans la restructuration du débat et l'érosion du droit de savoir en légitimant la notion d'effet de "fragmentation", à savoir que des éléments disparates d'information pourraient être rassemblés et utilisés à des fins nuisibles ».

© OCDE 2001

Conclusions

Cette étude, bien que d'un champ limité, suggère plusieurs conclusions quant à la manière dont le rôle de l'information change la nature de la participation des citoyens aux affaires publiques :

- Il ne fait aucun doute que la technologie a accru le volume d'information auquel les citoyens, et en particulier les ONG, ont accès. Il reste à déterminer si cet effort d'ouverture électronique a changé la perception d'équité.
- Il est possible que cette disponibilité accrue d'information pousse les ONG et des autres intermédiaires à venir en aide aux individus et aux petits groupes dans leur triage des données mises à leur disposition. Cette aide est nécessaire tant pour trouver l'information que pour la comprendre et l'interpréter[31].
- Du moins à court terme, le fait que l'information relative à l'environnement soit devenue plus disponible semble avoir un effet plus profond sur le comportement privé que sur la conduite des affaires publiques.
- Le besoin de méthodes traditionnelles de consultation n'a pas diminué et pourrait en fait devenir plus pressant en raison de l'accès électronique accru au processus de détermination de l'action des pouvoirs publics.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :

Fonctionnaires publics, administration fédérale

BYRON, Jeff – ancien directeur, Envirofacts, EPA

GARVEY, Pat – directeur, Envirofacts, EPA

HARMAN, John – spécialiste de la protection de l'environnement, EPA (avec Peter South)

HAZEN, Susan – directeur faisant fonction du bureau des programmes sur les pesticides, EPA

MARTIN, Rick – directeur de la division nationale des services de technologies, EPA

PESACHOWITZ, Alvin – Haut fonctionnaire chargé de l'information, EPA (avec Emma McNamara et Joe Anderson)

TRAVERS, Linda – directeur adjoint, bureau d'analyse et de diffusion de l'information, bureau de l'information environnementale, EPA

WEISS, Peter – expert principal en analyse des politiques, Bureau de la gestion et du budget des États-Unis (OMB), Bureau exécutif du président.

Fonctionnaires Publics, administration des États

BRADFORD, Brent C. – directeur adjoint, département de la qualité de l'environnement, État de l'Utah,

NELSON, Kimberly – directeur du programme d'intégration et d'efficacité, département de la protection de l'environnement, Pennsylvanie

Groupes d'intérêt

BLUM, Rick – expert en analyse des politiques, OMB Watch

BURNHAM, David – Codirecteur, Transactional Records Clearinghouse

FLORINI, Karen – Conseiller juridique principal, Environmental Defense Fund

ISAACS, David – directeur des affaires d'environnement et conseiller adjoint général, Electronics Industries Association

MAYHEW, Joel – Vice-président des affaires réglementaires et techniques, Chemical Manufacturers Association

ORUM, Paul – Coordinateur, groupe de travail sur le droit de savoir des collectivités locales

SUBRA, Wilma – conseiller technique auprès du réseau d'action environnementale de la Louisiane

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

Sites Web

Access America
(*www.gits.gov/*)

AmericaSpeaks
(*www.americaspeaks.org/*)

Environmental Council of States
(*www.sso.org/ecos/*)

Environmental Defense Fund's Environmental Scorecard
(*www.scorecard.org/*)

Environmental Protection Agency
(*www.epa.gov/*)

Principales législations relatives à l'environnement
(*www.epa.gov/epahome/laws.htm*)

Envirofacts
(*www.epa.gov/enviro*)

Office of Environmental Information
(*www.epa.gov/info-org/background.htm*)

Surf your watershed
(*www.epa.gov/surf/*)

Federal Advisory Committee Act
(*http://policyworks.gov/org/main/mc/index.htm*)

The Right to Know Network
(*www.rtk.net/*)

Transactional Records Access Clearinghouse
(*http://trac.syr.edu/*)

Web, White and Blue
(*www.webwhiteblue.org/*)

Publications

PAULOS, J.A. (1990),
Innumeracy : Mathematical Illiteracy and Its Consequences.

© OCDE 2001

LES PROGRAMMES DE TRAVAIL PUBLIC EN HONGRIE

par Philippe Gustin

Résumé

Le rapport se concentre sur les politiques et les pratiques relatives à l'information, la consultation et la participation des citoyens (en tant qu'individus ou groupes) dans le domaine du « travail public » en Hongrie et fait référence à des exemples concrets, situés notamment à l'échelon local.

Le rapport rappelle d'abord brièvement le contexte général des relations entre les administrations et les citoyens en Hongrie, d'une part, et du marché du travail, d'autre part. Ces indications préliminaires précisent la spécificité des programmes de « travail public » et *a fortiori* les efforts déployés pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens dans cette forme particulière de la politique de l'emploi. Ce programme vise à réduire le taux de chômage en encourageant des travaux d'intérêt public qui sont partiellement subventionnés par l'État. Les domaines d'application du programme sont notamment le développement et la rénovation d'infrastructures, la protection de l'environnement et le développement des régions sous-développées. Les programmes de « travail public » consistent donc à employer provisoirement dans le secteur public des chômeurs qui cumulent d'importants handicaps (les chômeurs de longue durée, les jeunes qui entrent dans la vie active, les personnes peu ou pas qualifiées) ou sont issus de la minorité tzigane.

L'objectif prioritaire de ce programme de « travail public » n'est pas de renforcer les relations entre les administrations et les citoyens. Une analyse plus approfondie permet cependant de retenir quelques objectifs annexes qui, s'ils sont modestes, n'en demeurent pas moins pertinents dans un processus de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens : l'octroi d'aides, l'intégration de marginaux, l'intégration de la minorité tzigane, la responsabilisation des élus. Il est possible d'y ajouter une modification des mentalités et la proximité du citoyen et de l'administration.

Un élément particulièrement frappant des politiques de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens menées dans le cadre du « travail public » est le niveau de coopération qui se développe entre les différents acteurs : les représentants des administrations décentralisées, les responsables de bureaux locaux, les autorités tziganes et la Chambre de commerce. Les médias, notamment la presse locale et nationale, jouent également un rôle important dans l'information donnée aux citoyens sur les opportunités offertes par les programmes de « travail public ».

La dernière partie du programme souligne les progrès réalisés par la Hongrie dans le domaine du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens depuis 1980 et recense un certain nombre d'obstacles rencontrés par tous les pays en transition tels qu'un faible degré d'organisation de la société civile, le poids des mentalités et des habitudes héritées du passé et une faible motivation du citoyen pour la gestion des affaires publiques.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

Dans le cadre de l'activité du service de la gestion publique de l'OCDE portant sur « le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », la Hongrie a accepté qu'une étude de cas soit menée sur les politiques et pratiques d'information, de consultation et de participation des citoyens, pris individuellement ou en groupes, dans le domaine du « travail public ».

Ce rapport relate les observations et conclusions tirées d'une mission effectuée en Hongrie au mois de juin 1999. Il s'appuie sur des entretiens que le consultant a pu avoir avec une quarantaine d'interlocuteurs venus d'horizons très divers : fonctionnaires des administrations centrales et des services déconcentrés, élus au niveau national ou local, représentants du monde syndical et associatif, journalistes, universitaires.

Ce rapport comprend quatre parties :

- La première rappelle brièvement *le contexte général*, d'une part des relations entre les administrations et des citoyens en Hongrie et, d'autre part, du marché du travail. Ces quelques indications préliminaires devraient permettre au lecteur de mieux comprendre la spécificité des programmes de travail public et *a fortiori* les efforts déployés pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens dans cette forme particulière de politique de l'emploi.
- La deuxième partie comprend *une définition* très précise du domaine choisi par la Hongrie pour cette étude de cas, à savoir celui du travail public. Un rapide historique permettra de préciser l'évolution, au cours des temps, de ce concept en Hongrie et une description des programmes actuels complétera cet aperçu.
- La troisième partie concerne *l'étude de cas* proprement dite. Après avoir rappelé les objectifs poursuivis par les programmes de travail public dans le contexte du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, le contenu des activités développées en la matière ainsi que les outils utilisés par les différents acteurs seront détaillés à partir d'exemples concrets observés au cours de la partie de la mission qui s'est déroulée sur le terrain. Cette partie s'achève par une évaluation des activités observées par le consultant.
- La quatrième partie tente, en conclusion, *une analyse de la situation hongroise* relativement à la problématique du renforcement des relations entre les administrations et des citoyens. Cette partie s'attache à définir les progrès réalisés par la Hongrie en la matière depuis 1990 et énonce les obstacles rencontrés.

Enfin une annexe reprend le calendrier de la mission effectuée, la liste des personnalités rencontrées ainsi qu'une brève bibliographie/filmographie.

Le contexte général

Le contexte général des relations entre les administrations et les citoyens en Hongrie

Il n'a jamais véritablement existé en Hongrie de tradition favorisant les relations entre les administrations et les citoyens, que celui-ci soit considéré individuellement ou en groupe. L'idéologie communiste en vigueur dans le pays jusqu'à la fin des années 80 niait l'idée même de citoyenneté, l'absence de démocratie en étant la preuve la plus flagrante. L'administration avait une relation de force et d'autorité à l'égard de la population. Quant au citoyen, son rapport à l'administration a évolué, de la peur dans les années cinquante, à la défiance à la fin de l'ancien régime. Toutefois si on compare le système hongrois aux autres systèmes en place dans les démocraties populaires de la région, on se rend compte que le kadarisme permettait une certaine souplesse aux individus dans leur vie quotidienne, une débrouillardise légalisée prenant le pas sur une organisation formalisée : par exemple, un tiers de la production agricole du pays émanait en 1988 des lopins cultivés par les familles en dehors de leur travail officiel.

De cette période, les citoyens hongrois ont hérité d'une part une certaine passivité à l'égard de leurs administrations, passivité qui les empêchent aujourd'hui encore de faire valoir leurs droits.

© OCDE 2001

D'autre part, c'est ce système de débrouillardise légalisée qui leur a permis de se préparer à affronter les réformes des années 90.

Le bilan des efforts entrepris au cours de la dernière décennie par les gouvernements successifs pour mettre en place un cadre légal et des institutions favorisant les relations entre les administrations et les citoyens est globalement positif.

L'accent a été mis pendant cette période de transition politique sur l'instauration d'un système institutionnel démocratique qui prévoit des contrôles externes de la gestion publique à travers diverses institutions que sont notamment le bureau d'audit de l'État, la Cour constitutionnelle, les médiateurs. Dans le contexte du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, les services des médiateurs jouent un rôle primordial pour rendre plus compréhensibles et plus transparents les actes de l'administration. Les actions d'information que les médiateurs mènent en direction des différentes administrations mais aussi de la population dans son ensemble contribuent par ailleurs à modifier les comportements des agents publics à l'égard des citoyens.

Au premier rang des réformes entreprises, d'importantes mesures de décentralisation ont incité les municipalités à moderniser leur système de gestion : elles exercent désormais l'autorité publique sur la base d'une gestion autonome, décident publiquement des affaires d'intérêt local et ont pour fonction essentielle d'organiser ou de fournir les services publics au niveau local. Le cadre majoritairement rural dans lequel s'insèrent les collectivités locales hongroises a permis dans ce contexte de décentralisation la mise en place d'une administration locale à taille humaine et proche du citoyen.

Le contexte général du marché du travail et des politiques de l'emploi en Hongrie

Accompagnant la chute vertigineuse du PIB (moins 20 % de 1989 à 1993)[32], le taux de chômage est passé de 0.4 % à 14 % de la population active au cours de la même période, puis a régressé pour se stabiliser aujourd'hui aux alentours de 10 % : 422 000 chômeurs étaient enregistrés par les services de l'emploi à la fin du mois d'avril 1999. La spécificité hongroise en matière de chômage tient à une relative importance du chômage de longue durée : 108 000 chômeurs enregistrés fin avril 1999 étaient sans emploi depuis plus d'un an. Par ailleurs, le nombre des actifs a diminué et le taux d'activité des hommes est passé de 80.3 % à 68.4 % au cours des dix dernières années et le nombre d'inactifs pour cent actifs est passé de 106 à 141 au cours de la même période.

Le chômage ne touche pas le territoire de la Hongrie de manière uniforme : l'ouest du pays, le pourtour du lac Balaton sont peu touchés par le phénomène alors que l'est du pays, siège des anciennes entreprises minières et sidérurgiques est particulièrement éprouvé par un chômage de masse. Cette région souffre par ailleurs d'un manque d'infrastructure flagrant, particulièrement d'un réseau routier et autoroutier permettant de la relier au reste du pays. Elle est enfin traditionnellement plus tournée vers l'Ukraine et au-delà vers la Russie qui ne se sont pas toujours révélés être des partenaires très solvables. Sa situation géographique aux confins de trois pays (la Slovaquie, l'Ukraine et la Roumanie) contribue enfin au développement d'une économie grise très importante.

La transition a entraîné une évolution radicale du monde du travail et les changements sociaux qui en ont découlé sont très importants ; des phénomènes jusque là inconnus en Hongrie comme l'exclusion, le crime organisé, la drogue ont fait leur apparition. Parallèlement les statuts sociaux qui créaient le fondement même de la société de l'ancien régime ont disparu avec la fin du parti et du syndicat uniques. Quelques couches sociales comme celles des petits entrepreneurs ont réussi à émerger mais dans l'ensemble, on assiste à une polarisation de la société qui accentue encore l'absence de classe moyenne dans le pays.

L'augmentation rapide du taux de chômage a entraîné une modification radicale des mentalités. Traité de « déviance » et réprimé sous l'ancien régime, le chômage, encore considéré comme volontaire par 40 % des Hongrois en 1990, est aujourd'hui rentré dans les mœurs à tel point qu'un certain sentiment de compassion à l'égard des chômeurs a vu le jour. Pourtant, une autre spécificité du chômage hongrois tient à la forte propension des chômeurs à travailler au noir. On estime en effet qu'un

© OCDE 2001

quart des chômeurs hongrois travaillent plus de six heures par jour et que la moitié travaillent plus de quatre heures par jour.

Pour conclure cette première partie destinée à mieux faire comprendre dans quel contexte s'insèrent les programmes de travail public en Hongrie aujourd'hui, on retiendra que malgré les efforts entrepris par l'administration pour renforcer ses relations avec les citoyens, efforts qui se concrétisent par la mise en place d'institutions démocratiques et d'un cadre légal facilitant, les difficultés économiques rencontrées par le pays durant cette phase de transition entraînent une polarisation de la société peu propice à l'émergence et au développement d'une société civile : le mouvement associatif reste embryonnaire et les syndicats n'arrivent pas à retrouver, sur le terrain surtout, leur crédibilité d'antan. C'est donc dans ce contexte difficile que le gouvernement a développé des programmes de travail public qu'il convient maintenant de définir et de décrire.

Le travail public en Hongrie

Définition du « travail public »

Le « travail public » est un programme visant à abaisser le taux de chômage en assurant la promotion de travaux d'utilité collective, subventionnés en partie par l'état, dans des domaines tels que le développement et la rénovation d'infrastructures, la protection de l'environnement et le développement des régions sous-développées. Ces programmes de travail public consistent donc à employer provisoirement des chômeurs qui cumulent d'importants handicaps (chômeurs de longue durée, jeunes n'ayant jamais travaillé, personnes peu ou pas qualifiées…) ou sont issus de la minorité tsigane pour la réalisation de travaux dans le domaine public.

Historique du « travail public »

Le travail public en Hongrie avant 1945

A l'origine, le terme de « travail public » désignait en Hongrie, les travaux financés par la contribution publique qui concernaient les secteurs des bâtiments, des routes, des chemins de fer et de la régulation des voies d'eau. A partir du XVIIIe siècle, comme partout en Europe, les travaux publics et les transports publics furent mis au service du développement de l'industrie. Avec le développement des techniques au XIXe siècle, le domaine des travaux publics s'est élargi et est devenu un des promoteurs du développement de l'économie du pays. Ces travaux publics permettaient à la fois de favoriser le développement de l'économie par l'amélioration des infrastructures tout en assurant, dans le même temps, du travail en masse et stable.

Ultérieurement, le travail public fut conçu comme le travail effectué par un grand nombre de travailleurs dans le domaine de la construction des routes, des digues, etc. mais à titre gratuit, c'est-à-dire qu'un certain nombre de citoyens relevant de l'aide sociale étaient astreints par la loi à ce type de « travail ».

Entre les deux guerres, le travail public fut conçu dans le cadre d'une politique en faveur des pauvres. En l'absence d'une indemnisation du chômage, cette politique faisait la distinction entre les chômeurs et les inaptes au travail. L'idéologie dominante de l'époque a introduit la notion de pauvres qui recouvrait d'une part les personnes devenues momentanément incapables de gagner leur vie en raison des conditions économiques défavorables et d'autre part les personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté. Le travail public était effectué gratuitement par ces personnes en contrepartie d'une aide sociale. Ce travail public ne devait pas concurrencer le secteur privé.

L'exemple du conseil du travail public de Budapest

Créé en 1870 en s'inspirant du modèle anglais du « Metropolitan Board of Works », le conseil du travail public de Budapest était chargé de favoriser le développement de Budapest qui venait de naître de l'unification des trois villes de Buda, Pest et Obuda. Le conseil était composé de 18 membres

© OCDE 2001

nommés pour moitié par le gouvernement et par la ville parmi les élus des assemblées communales. La vocation de ce conseil du travail public était définie dans les documents de l'époque : il devait contribuer à ce que la ville de Budapest devienne « une vraie grande ville qui attire, et par son dynamisme économique et par son rayonnement, aussi bien les artisans que les commerçants, les détenteurs de capitaux que les aristocrates ». En ce qui concerne le travail public, il revenait au conseil de décider des projets à réaliser : endiguement du Danube, construction des grands axes de circulation, métro. La loi de 1868, créant le Conseil du travail public a permis la réalisation des principaux aménagements de la capitale : plusieurs ponts, le Parlement, le Bastion des pêcheurs, la place des Héros purent ainsi être édifiés grâce au travail public.

Supprimé par la commune en 1919, le conseil du travail public revit le jour en 1920 sans retrouver son dynamisme d'antan. Supprimé sous l'occupation allemande, il fut recréé un mois après la libération de la ville pour accélérer le processus de reconstruction. Une loi supprima une nouvelle fois le Conseil en 1948, ses biens étant transférés à la municipalité de Budapest et ses fonctions étant reprises par la direction des affaires de travaux publics de la ville de Budapest.

Après 1945

Après la Seconde Guerre mondiale, les conseils du travail public essayèrent d'imposer des plans triennaux pour les chômeurs en instituant un système de paiement au rendement. A la fin de 1948, le gouvernement décida la création d'un Office national de gestion de la main-d'œuvre qui fut chargé de procéder à l'enregistrement de la main-d'œuvre, d'évaluer les besoins, d'assurer un certain roulement de cette main-d'œuvre et de lutter contre le chômage. Cet office a récupéré toutes les attributions en matière de main-d'œuvre des organismes compétents jusqu'alors (ministères, syndicats, etc.), l'objectif étant d'offrir un emploi obligatoire aux chômeurs en contrepartie de l'aide sociale. Cette forme de travail public fut abrogée en 1949.

C'est en mars 1996 que le gouvernement décida de créer à nouveau un conseil du travail public pour apporter une solution aux problèmes de l'emploi. Le budget consacré aux programmes de travail public passa de 1 Md de forints en 1996, à 4 Md en 1997 puis à 5.7 Md en 1998[33]. Le nombre de personnes concernées par ces programmes entre 1996 et 1998 est évalué à 60 000. En 1996, les projets subventionnés émanaient avant tout des ministères et concernaient par exemple la plantation de forêts, la protection contre les eaux, la création de zones industrielles ou le développement d'infrastructures. A partir de 1997, les conseils locaux d'aménagements du territoire et les municipalités purent bénéficier à leur tour de subventions pour des projets de travail public.

L'*actualité du « travail public »*

Le changement de majorité gouvernementale en 1998 a entraîné des modifications importantes dans la gestion des programmes de travail public. Jusque là, en effet, l'ensemble de la procédure relative aux programmes de travail public à savoir, l'appel d'offre, la sélection, l'évaluation, relevait du Conseil du travail public, placé sous la tutelle du ministère du Travail et regroupant en son sein des représentants délégués de tous les ministères à l'exception de celui des Affaires étrangères, de l'Office des minorités ethniques et nationales, de l'autorité de la minorité tsigane au niveau national ainsi que des représentants des partenaires sociaux.

Le Conseil du travail public bénéficiait en 1997 d'un budget de 3.8 Md de forints auxquels il convient d'ajouter 1.4 Md de ressources propres des demandeurs de subventions et 2.4 Md de ressources diverses. En 1997, 30 % des sommes ont été attribuées à des municipalités ou à leurs établissements publics, 27 % à des conseils départementaux d'aménagement du territoire et 34 % aux différents ministères.

Les modifications introduites en 1999 concernent avant tout la procédure de sélection des projets. Celle-ci se fait désormais au niveau de sept forums régionaux du travail public qui établissent une liste des programmes retenus par ordre prioritaire qui est ensuite transmise au ministère des Affaires sociales et de la famille devenu ministère de tutelle. Ces forums regroupent au niveau régional des

© OCDE 2001

représentants des conseils départementaux d'aménagement du territoire, des chambres départementales d'économie, des autorités tsiganes, et des centres départementaux de l'emploi. Les partenaires sociaux n'y sont pas représentés. Le Conseil national du travail public a été supprimé. La pondération entre les différentes régions est effectuée par les services du ministère des Affaires sociales et de la famille. L'enveloppe globale pour 1999 ne devrait pas dépasser 1.7 Md de forints. Elle sera répartie entre les différents centres régionaux de l'emploi qui seront responsables de la gestion des projets retenus et ayant fait l'objet d'une publication au *Journal officiel*, au bulletin officiel des collectivités locales ainsi que dans un quotidien national.

Le but des programmes de travail public reste à la fois d'apporter une réponse au problème du chômage de longue durée touchant des populations fragiles (jeunes, personnes peu ou pas qualifiées, minorités tsiganes…) mais aussi de favoriser des projets d'intérêt public. Le décret 49/1999 (III.26) définit les domaines pouvant faire l'objet d'un programme de travail public : il s'agit du développement et de l'entretien des réseaux routiers et ferroviaires, de la protection de l'environnement, des travaux liés à la maîtrise des eaux, au traitement des déchets, à la préparation de zones d'activité économique, à la construction et à la rénovation de bâtiments publics ou à l'amélioration des conditions de vie des tsiganes. En 1997, 55 % des projets retenus avaient concerné la gestion des eaux, 16 % l'entretien du réseau routier et 10 % les services sociaux. La moyenne de la durée du travail public s'élevait en 1998 à 6.1 mois contre 4.7 mois en 1997. Pour 1999, le budget prévu pour les programmes de travail public s'élève donc à 1.7 Md de forints en nette régression par rapport aux exercices précédents, et 6 200 personnes devraient être concernées.

L'avenir du travail public dont l'existence même a été remise en cause par le nouveau gouvernement qui en a réduit de manière drastique le budget, s'inscrit désormais, à en croire les récentes déclarations du Premier ministre, dans le cadre plus large de la réflexion engagée sur les modalités de l'indemnisation du chômage, réflexion qui trouve son fondement dans le souci de réaliser des économies budgétaires. L'incertitude qui pèse sur ces programmes a été ressentie de manière persistante tout au long de l'étude de cas dont les commentaires vont suivre.

Le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans le cadre du travail public

Les objectifs

L'objectif prioritaire des programmes de travail public n'est pas de renforcer les relations entre les administrations et les citoyens mais une analyse plus approfondie permet de retenir quelques objectifs annexes qui s'ils sont modestes, n'en demeurent pas moins pertinents dans un processus de renforcement des relations entre les administrations et les citoyens.

L'octroi d'une aide

Les fonctionnaires des différents niveaux de l'administration hongroise rencontrés considèrent ainsi que le simple fait d'offrir un emploi, par l'intermédiaire des programmes de travail public, à des chômeurs de longue durée cumulant divers handicaps, constitue à lui seul l'élément primordial de leur action en faveur d'un renforcement de leurs relations avec les citoyens. En effet, proposer aux chômeurs un travail, le plus souvent d'utilité publique, permet non seulement d'octroyer un salaire aux intéressés mais aussi de les impliquer dans les activités de l'administration qui visent le bien-être général.

L'intégration des marginaux

Tout en évitant les phénomènes d'exclusion, le travail public sous ses différents aspects, permet d'associer des citoyens vivant en marge de la société au processus d'amélioration de leur cadre de vie. Le citoyen « travailleur public » est impliqué dans les projets initiés par les différentes structures administratives (ministères, services déconcentrés, municipalités, etc.). Que ce soit par exemple à

© OCDE 2001

travers des programmes de réhabilitation de logements occupés par des chômeurs tsiganes, de construction ou de rénovation de bâtiments abritant des services sociaux collectifs (dispensaire, école…) ou à travers des programmes plus ambitieux et à visée écologique comme ceux concernant la reforestation, l'entretien des canaux ou la mise en place de stations de tri de déchets recyclables. De cette façon, le travailleur public participe ainsi à l'amélioration de l'environnement.

L'intégration de la minorité tsigane

Les programmes qui s'adressent plus particulièrement à la minorité tsigane, relèvent quant à eux d'objectifs plus spécifiques : ils sont censés faciliter par le travail l'intégration à la société d'individus issus de cette minorité et favoriser leur socialisation en leur proposant de travailler ensemble avec d'autres tsiganes et des Hongrois.

La responsabilisation des élus

Ces programmes spécifiques sont par ailleurs élaborés en concertation avec les autorités élues aux niveaux national et local de la minorité. Ils participent au développement du sens des responsabilités de ces représentants élus.

La modification des mentalités

Dans un pays où le chômage était considéré, il y a dix ans encore, comme une déviance punissable pénalement, les programmes de travail public permettent au gouvernement central d'afficher à l'égard des citoyens qu'ils soient chômeurs ou non les éléments d'une politique active pour lutter contre ce fléau. Les programmes de travail public sont présentés comme étant une possibilité pour les chômeurs concernés de quitter momentanément le statut d'assistés et de retrouver un rôle de citoyen à part entière, impliqué de surcroît dans des projets d'intérêt public.

La proximité du citoyen et de l'administration

Mais ce sont sans doute les niveaux locaux d'administration, qu'ils soient déconcentrés ou décentralisés, qui ressentent le plus la nécessité de poursuivre des objectifs en faveur du renforcement des relations avec les citoyens dans le domaine du travail public. En effet, la gestion déconcentrée des programmes de travail public et les modalités qui régissent l'élaboration des projets, prévoyant par exemple une concertation entre les différents acteurs locaux (services déconcentrés de l'état, élus locaux, fondations, associations, autorités des minorités ethniques et tsiganes) participent à l'objectif de répondre au plus près du terrain aux attentes des citoyens touchés par le chômage, avec en arrière plan le souci de pratiquer une politique d'aménagement du territoire dynamique devant profiter aux zones sinistrées économiquement.

La sensibilisation du citoyen à l'intérêt public

Dans un autre registre, la lutte par l'intermédiaire des programmes de travail public contre le travail au noir et l'économie grise qui affectent tous deux dangereusement la croissance du pays, est considérée par les différents échelons de l'administration comme un objectif prioritaire auquel le citoyen doit être sensibilisé et associé.

Des exemples de pratiques visant à renforcer les relations entre les citoyens et les administrations dans le domaine du « travail public »

La plupart des exemples relevés ici ont été observés lors de la partie de la mission qui s'est déroulée en province dans le département de Szabolcs-Szatmàr-Bereg qui est avec 38 000 chômeurs enregistrés (soit 18.8 % de la population active) l'un des plus touchés par le chômage et particulièrement par le chômage de longue durée. Département très rural, souffrant d'un manque criant d'infrastructure et étant d'un accès difficile tant par la voie routière que ferroviaire, car coincé à la frontière avec la

© OCDE 2001

Slovaquie, l'Ukraine et la Roumanie, son économie était traditionnellement tournée vers l'est. Il est aussi le deuxième département pour l'importance de la communauté tsigane qui représente 13 % de la population totale.

Le programme de travail public dans le département a concerné 5 500 personnes en 1998 pour un budget de 1.4 Md de forints. Dans le nouveau système de régionalisation des programmes, Szabolcs-Szatmàr-Bereg a été regroupé avec deux départements de l'est de la Hongrie en une région qui ne devrait bénéficier en 1999 que de 350 millions de forints de crédits au titre du travail public.

La réhabilitation de logements

Parmi les programmes de travail public retenus au cours des dernières années dans le département, celui touchant à la réhabilitation des logements de chômeurs est sans doute l'un des plus originaux. Le chantier visité au cours de la mission concernait un ensemble de logements sociaux habités par des tsiganes. Géré par une entreprise dépendant de la mairie, ce programme qui occupait une centaine de chômeurs en 1998, consiste à impliquer ceux-ci dans la réhabilitation de leur propre appartement et des parties communes. Ces chômeurs peu ou pas qualifiés sont encadrés par des artisans. La mise en place d'une maison de la culture réalisée par les habitants de la cité, dans le cadre du programme de travail public est en projet, ceci afin de créer un lieu de rencontre, particulièrement pour les femmes tsiganes qui sont pour l'instant exclues du programme mais qui représentent un élément incontournable des politiques d'intégration développées en direction de cette communauté. Les représentants de l'autorité tsigane locale ont été associés dés la genèse du projet. Ils participent à la sélection des candidats et au suivi du programme. Partenaires indispensables de l'administration, ils sont les seuls garants du succès de l'opération.

Ce programme est un bon exemple d'implication du citoyen, ici en l'occurrence de citoyen-tsigane, par l'intermédiaire de ses représentants, dans les processus d'élaboration et de gestion de projets le concernant. L'encadré 43 ci-après fournit plus de détails sur un exemple concret de l'implication des tsiganes dans le travail public.

Encadré 43. **Participation à l'élaboration et à la gestion du programme de réhabilitation à Nyiregyhaza**

La ville de Nyiregyhaza a mis en place en 1998 un programme de réhabilitation de deux cités de logements sociaux occupés par des tsiganes, chômeurs en grande majorité. Le programme concerne à la fois la réhabilitation des logements en tant que telle (ainsi 33 appartements très délabrés sur les 232 que comptent les deux cités ont ainsi été rénovés de fond en comble) ainsi que la remise en état des parties communes (cages d'escalier, caves, greniers, toitures) et la mise en place d'infrastructures jusque-là inexistantes (trottoirs, bitumage des routes, extension du réseau de transports en commun).

L'installation de compteurs d'eau, de nouvelles fenêtres et de portes ont permis d'améliorer les conditions de logements, de diminuer les charges et de responsabiliser les locataires. Ces travaux de réhabilitation se sont accompagnés des travaux d'assainissement (dératisation, désinsectisation, par exemple) nécessaires.

L'autorité tsigane de Nyiregyhaza a participé à l'élaboration et à la gestion du programme. C'est elle qui a procédé en outre à la sélection des chômeurs concernés et qui a joué le rôle d'intermédiaire entre les services municipaux, les artisans professionnels encadrant les travaux et les membres de la communauté tsigane impliqués dans le projet. La ville de Nyiregyhaza a déposé un nouveau dossier de candidature au titre du « travail public » pour l'exercice 1999-2000 qui vise à poursuivre le chantier de réhabilitation déjà entrepris et à construire la maison de la culture qui fait actuellement défaut.

© OCDE 2001

Entretien des voies d'eau et protection contre les inondations

Dans le département, c'est la direction régionale des eaux qui a été, en 1998, le premier employeur de travailleur public. Les 78 000 km de canaux et les 300 km de rivières justifient le recrutement de 1 800 chômeurs employés en 1998. Il s'agit pour la plupart d'employés peu ou pas qualifiés, occupés à des tâches très physiques : curage de canaux, aménagements de plans d'eau, rénovation du parc immobilier de la direction régionale des eaux. Héritier d'une tradition plus que centenaire (le travail public avait été instauré au début de la monarchie vers 1870 pour aménager les zones inondables et donner un emploi saisonnier à des habitants tentés par l'émigration), le programme de travail public élaboré par la direction régionale des eaux s'inscrit désormais dans une logique d'entretien de l'écosystème. Ainsi, les récentes inondations qu'a connues la région au cours de l'hiver 1998-1999, prouvent à quel point cet entretien des canaux et voies d'eau est important.

Ce programme d'intérêt public permet d'impliquer les chômeurs dans des projets d'aménagement de leur environnement et de participer *de facto* au développement économique de leur région.

L'environnement naturel

Les différents programmes concernant la forêt sont sans doute ceux qui laissent à l'observateur extérieur l'impression la plus forte. Dans cette région rurale, relativement pauvre, dotée d'un sol sablonneux, la reforestation répond à des considérations à la fois économiques et écologiques. Il s'agit en effet de créer un environnement favorable au développement d'activités économiques liées à la forêt (tourisme, chasse, filière bois) tout en assurant l'équilibre d'un écosystème très fragile et longtemps négligé. Ce projet a le mérite d'associer une multitude d'acteurs locaux : services déconcentrés de l'emploi, élus, syndicats d'exploitants forestiers, entrepreneurs du secteur du tourisme, associations travaillant en faveur du développement de la région, mais aussi simples citoyens qui doivent être sensibilisés à l'environnement. Ce programme a de surcroît l'avantage de concerner une population peu qualifiée, les compétences nécessaires pouvant être assimilées très rapidement.

Ce programme, à la différence du précédent, permet d'impliquer d'autres citoyens que les seuls chômeurs. Un travail d'explicitation est fait en particulier auprès des propriétaires de petits lopins de terres improductives situés à proximité des nouvelles plantations afin qu'ils participent aux programmes de reforestation.

Le tri des déchets

D'autres programmes de travail public méritent enfin une attention particulière dans la perspective de cette étude de cas sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Il s'agit de la mise en place et de la gestion par des « travailleurs publics » de sites consacrés à la collecte et au tri des déchets recyclables. Dans un pays comme la Hongrie où les considérations en matière d'écologie sont relativement nouvelles, des expériences de ce type permettent de sensibiliser le citoyen à la nécessité de protéger l'environnement et de l'impliquer dans les processus mis en place.

Ce dernier programme, s'il occupe quelques chômeurs, a surtout l'avantage d'impliquer l'intégralité de la population d'un village dans un projet d'intérêt public : un travail de sensibilisation est en particulier fait en direction des élèves des écoles qui participent activement à la gestion de ces sites de tri.

Ces différents exemples corroborent la remarque faite dans le chapitre consacré aux objectifs fixés par les autorités hongroises pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens dans les programmes de travail public : fournir un emploi à des chômeurs cumulant différents handicaps est en soi un élément de ce renforcement. On trouve en effet dans les programmes de travail public peu de détails relatifs aux politiques d'information, de consultation et de participation que pourrait développer l'administration centrale et il est certain que c'est surtout au niveau des politiques menées localement que ce soit par les services déconcentrés de l'état ou par les collectivités locales que l'on perçoit l'émergence d'un souci de renforcer les relations avec les citoyens.

© OCDE 2001

Les acteurs et les outils

Ce qui frappe avant tout dans les politiques menées dans le domaine du travail public pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens, c'est la collaboration instaurée entre les différents acteurs en particulier au niveau local, en raison notamment de leur plus grande proximité.

Dès l'appel de candidature lancé aux organismes intéressés à la gestion de programmes de « travail public », l'accent est en effet mis sur le rôle que doivent jouer les autorités locales des minorités tsiganes dans la définition puis la gestion des projets. La priorité est aussi donnée aux programmes intéressant plusieurs collectivités locales. De la même manière, les forums régionaux du « travail public » chargé de sélectionner les programmes retenus rassemblent les représentants des administrations déconcentrées, les élus locaux, les représentants des autorités tsiganes ainsi que ceux des entrepreneurs regroupés au sein des Chambres des métiers.

Les syndicats qui étaient présents dans l'ancien Conseil national du travail public ne le sont plus dans les nouveaux forums. Les syndicats soutiennent pourtant les programmes de travail public dans la mesure où les emplois créés ne se substituent pas à d'autres emplois du secteur public. Ils sont aussi membres de conseil d'administration de fondations telle que la Fondation nationale pour l'emploi (OFA) qui accorde des ressources supplémentaires aux programmes de travail public.

Les associations toutefois se révèlent être des partenaires trop peu actifs des administrations locales. L'OFA qui est en fait une fondation d'État, rattachée au ministère du Travail et gérée par un conseil d'administration tripartite regroupant des représentants de l'État, des employeurs et des employés joue un rôle primordial en matière d'information. Elle est consultée en amont des programmes et peut y apporter une aide subsidiaire. Les associations sont en revanche peu actives au niveau local, à tel point que les centres locaux pour l'emploi ont organisé une enquête auprès de ces dernières pour mieux cerner leurs attentes et pour pouvoir les impliquer plus étroitement à l'avenir.

C'est en effet par l'intermédiaire des centres locaux pour l'emploi que l'information du ministère des Affaires sociales et de la famille est relayée. Ces structures déconcentrées jouissent d'une très grande autonomie et sont dans le cadre des programmes de travail public les acteurs incontournables et les interlocuteurs des collectivités locales et des organismes candidats, ainsi que des chômeurs. Ce sont ces centres locaux pour l'emploi qui procèdent, avec les organismes retenus, à la sélection des travailleurs sur la base d'un fichier constitué par leurs services.

Les médias et particulièrement la presse écrite nationale et locale, jouent aussi un rôle important dans l'information donnée aux citoyens sur les opportunités offertes par les programmes de travail public. Toutefois, les différents journalistes rencontrés ont signalé le peu d'intérêt que ces questions revêtent pour les médias. Le sujet du chômage n'est pas considéré comme « porteur », comme l'illustre le peu d'écho obtenu par le seul film tourné par la télévision sur le travail public qui a été diffusé à une heure de très faible écoute.

Les universitaires interrogés se sentent quant à eux relativement exclus de la réflexion sur les programmes de travail public ou de la lutte contre le chômage en général. Ils reprochent à l'administration son manque d'approche scientifique de ces questions et le manque de cohérence dans les politiques pratiquées.

Évolution des politiques en faveur du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans le domaine du « travail public »

D'une manière générale, on peut noter que les hésitations budgétaires au cours de la dernière année, ont nuit à l'image que se font les citoyens mais aussi les services déconcentrés et les organismes gestionnaires de programmes de travail public : les inconnues qui pèsent sur son avenir en Hongrie entament la confiance des ces différents partenaires.

Les services déconcentrés et les autorités locales compensent en revanche ces incertitudes par leur dynamisme et leur engagement en faveur des citoyens touchés par le fléau du chômage. Devant la diminution des crédits affectés au travail public, certaines collectivités locales ont mis en place leur propre programme. Dans le cas de la ville de Nyirlugos, il s'agit par exemple d'une plantation de

© OCDE 2001

cornichons sur des terrains communaux, viabilisés et équipés par des chômeurs locaux. Les habitants se sont vus attribuer par famille deux cents mètres de plantation qu'ils gèrent à leur guise, un contrat les liant à la commune qui leur remet à la fin de la saison une somme correspondant à la récolte qui est vendue à des firmes suédoises et belges avec lesquelles le conseil municipal a passé contrat.

Le dynamisme des élus locaux soucieux de répondre aux attentes des citoyens en matière d'emploi et le professionnalisme des services locaux pour l'emploi excellents connaisseurs du marché du travail de leurs zones de compétences sont sans nul doute les aspects les plus positifs à retenir de cette étude de cas.

Conclusion

L'observation du contexte des relations entre les administrations et les citoyens en Hongrie, tant du point de vue général que dans le domaine particulier du travail public choisi par les autorités hongroises pour l'étude de cas, permet de mettre utilement en perspective la problématique abordée par le programme du Service de la gestion publique relatif au « renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » avec la situation particulière d'un pays en transition. Du fait sans doute de son instauration récente, la démocratie représentative n'a pas encore subi, en Hongrie, l'érosion qu'elle connaît dans les démocraties instaurées de plus longue date et qui a imposé aux gouvernements de rechercher le développement de formes plus directes de relations entre leurs administrations et le citoyen. Dans ce contexte, l'amélioration des relations de l'administration avec les citoyens n'est donc pas perçue actuellement comme une nécessité, et encore moins comme une priorité, par le niveau central de gouvernement ou par le citoyen lui-même. Des mesures ont cependant été prises pour permettre au citoyen d'exercer ses droits vis-à-vis de l'administration. Parfois, la question de l'intensification de ces relations se pose très concrètement, au niveau local d'administration, pour la mise en œuvre de certains projets dont le succès est largement tributaire de l'adhésion des citoyens et de leur participation active. Les pays de l'OCDE qui sont le plus avancés dans leur réflexion sur la qualité des relations entre les administrations et les citoyens ont d'ailleurs généralement commencé à développer cette réflexion sur la base d'expériences empiriques, notamment dans le domaine de la prestation de services ou de la mise en œuvre des politiques. En tout état de cause, l'instauration d'une politique plus ambitieuse de renforcement des citoyens rencontrerait aujourd'hui, en Hongrie certains obstacles propres que le rapport a contribué à identifier.

Une priorité donnée à l'instauration et à la consolidation de la démocratie représentative

La Hongrie n'avait jamais connu dans son histoire le régime de la démocratie représentative. Le pays a donné priorité à l'instauration et à la consolidation des institutions et des procédures propres à ce régime qui, notamment, garantissent la participation du citoyen à la vie publique par le biais de l'élection libre. Des efforts louables ont été entrepris en ce sens au cours des trois législatures qui se sont succédées depuis 1990.

Le seul fait pour le citoyen de pouvoir s'exprimer par la voix de représentants qu'il a librement élus représente déjà un bouleversement en soi par rapport aux situations antérieures. Cette étape, nécessaire dans le développement de la démocratie, paraît actuellement suffisante, tant pour les décideurs que pour le citoyen. Elle permet au citoyen de faire connaître ses choix politiques et d'entretenir au travers de son représentant une relation avec les niveaux de prise de décision. Il est certain que l'organisation des élections libres a suscité une amélioration de l'information délivrée au citoyen, une communication avec les candidats à la représentation et, pour ces derniers, une ouverture à la participation directe et active à la gestion des affaires publiques. Ce ne sera sans doute qu'après assimilation de ce progrès considérable que de nouveaux besoins d'amélioration de la relation administration/citoyen pourront prendre forme.

© OCDE 2001

Les bases juridiques d'une relation entre l'administration et le citoyen ont été mises en place

Plusieurs mesures significatives ont été prises pour établir les droits du citoyen face à l'administration. Par exemple, l'institution généralisée d'un recours judiciaire à l'encontre des décisions prises par l'administration en 1991 et la mise en place d'institutions comme celle des médiateurs permettent la multiplication des contrôles externes de l'administration. Le citoyen peut ainsi par l'intermédiaire de ces nouvelles institutions émettre des recours à l'égard de mesures prises par l'administration qu'il juge illégales ou inadaptées.

Un système d'administration décentralisée au niveau des collectivités locales, instauré à la suite des premières élections municipales générales en 1990, a également contribué à rapprocher l'administration du citoyen.

Dans certains cas, la nécessité d'une relation plus étroite entre l'administration et les citoyens est forte

Des efforts ont été entrepris dont fait partie la loi du 7 juillet 1993 qui prévoit des dispositions visant l'élection d'autorités tsiganes tant au niveau local que national. Le fait que plusieurs programmes de travail public s'adressent en priorité à des tsiganes ne doit pas étonner quand on sait que dans certains villages de l'est de la Hongrie, la minorité tsigane est touchée à 90 % par le chômage. Il y a une prise de conscience que l'intégration de cette minorité doit passer par une implication de ses membres, par l'intermédiaire de leurs représentants, à la conception et à la gestion des programmes qui lui sont consacrés.

Ces différentes mesures, prises au cours des dix dernières années, ont contribué à l'établissement plus qu'au renforcement de relations entre les administrations et les citoyens en Hongrie. Des obstacles subsistent encore qui s'opposeraient à une politique plus volontariste, si tel devait être le cas .

Le poids des habitudes héritées du passé

Le plus important des obstacles réside dans la difficulté à changer les habitudes tant de l'administration à l'égard du citoyen que des citoyens à l'égard de l'administration. Il s'agit de parvenir au juste équilibre où chacune des deux parties prenantes aura également conscience de la mesure de ses droits et de ses devoirs vis-à-vis de l'autre. Actuellement, une relation de confiance est difficile à établir entre une administration, souvent encore trop peu soucieuse de développer une approche client, et des citoyens encore peu habitués au fonctionnement d'une démocratie et peu enclins à exprimer, seuls ou par l'intermédiaire de leurs représentants, leurs attentes ou leurs critiques.

L'absence d'une véritable société civile capable d'entretenir la relation avec l'administration

L'administration doit faire des efforts pour nouer le dialogue avec des citoyens qui, pour leur part, devraient s'impliquer davantage au sein de structures représentatives traditionnelles que sont les syndicats ou les associations et participer ainsi à l'émergence d'une société civile qui n'a jamais vraiment existé en Hongrie. Il est certain que, depuis 1989, les difficultés économiques que connaît le pays ne facilitent pas l'émergence d'une classe moyenne conséquente qui pourrait *de facto* engendrer cette société civile susceptible de soutenir le dialogue avec l'administration. Dans le domaine du travail public, on peut constater que les relations entretenues par l'administration centrale avec le citoyen pris individuellement ou en groupe, sont encore embryonnaires et marquées par l'inexpérience. L'absence des syndicats dans les nouveaux forums régionaux du travail public chargés de sélectionner les programmes retenus ou le peu de cas qui est fait des études scientifiques portant sur les questions relatives aux politiques de l'emploi ne favorisent pas l'implication de ces acteurs traditionnels que sont les partenaires sociaux et les universitaires aux réflexions des administrations centrales

La faible motivation du citoyen pour la gestion des affaires publiques

Un autre obstacle tient à la difficulté qu'il y a, en Hongrie, à développer le civisme d'une population qui est plus préoccupée par l'amélioration de son bien être matériel. Dix ans après

© OCDE 2001

l'avènement de la démocratie, les citoyens boudent déjà les isoloirs : ils étaient à peine 53 % à voter lors des dernières élections législatives de 1998. Ce désintérêt est inquiétant et il ne pourra cesser que si des efforts sont faits pour impliquer davantage le citoyen au processus de décision. Ceci est sans doute plus aisé au niveau local pour des raisons évidentes de proximité. Cela ne doit toutefois pas dispenser le niveau central de mener des politiques plus systématiques d'information et de consultation des citoyens. Ainsi dans le domaine du travail public choisi pour l'étude de cas, s'il est vrai que l'initiative, en particulier budgétaire, vient du gouvernement, on ne sent pas de réelles stratégies d'information et de communication de la part du niveau central à l'intention des citoyens qu'ils soient bénéficiaires de ces programmes ou non.

Le renforcement des relations administration/citoyens fait l'objet d'expériences pragmatiques au niveau local

Les signes encourageants viennent plutôt des échelons locaux, tant déconcentrés que décentralisés qui engagent avec les moyens qui sont les leurs des politiques d'information, de consultation et même de participation à la prise de décision en faveur des citoyens. C'est le cas en matière de réhabilitation de l'habitat par les particuliers ou, de manière générale, pour les minorités tsiganes. Dix ans après la mise en place d'un régime démocratique en Hongrie, les administrations locales du pays se convainquent petit à petit de la nécessité de prendre en considération les aspirations des citoyens et d'impliquer ce dernier à la définition et à la conduite des politiques.

Le caractère rural de la Hongrie favorise l'émergence de collectivités territoriales à taille humaine qui peuvent développer une réelle gestion de proximité avec leurs administrés. Elles décident publiquement des affaires d'intérêt local et ont, comme l'étude de cas sur le travail public l'a démontré, un rôle important à jouer en matière de développement économique et social. Le renforcement des relations avec le citoyen n'est sans doute pas un objectif prioritaire des collectivités locales, il est par contre souvent un moyen parmi d'autres du succès de la mise en œuvre des décisions. Cependant, des liens se créent ou se renforcent entre administrations locales et citoyens au gré des politiques et des pratiques : un projet de réhabilitation de dispensaires ou d'école maternelle a, en effet, plus de chance de réussir s'il prévoit l'implication des habitants de la commune à la conception et à la réalisation du programme.

Pour ces différentes raisons, les expériences relatées dans ce rapport pourront sembler modestes aux lecteurs originaires de pays dotés d'une tradition démocratique ancienne. Il ne faut toutefois à aucun moment perdre de vue, d'une part la situation qui était celle de la Hongrie et des autres pays en transition au sortir de l'ancien régime, et, d'autre part, l'importance du chemin parcouru depuis. Ce rapport se veut donc un encouragement à un processus, déjà engagé, de relation avec le citoyen. La Hongrie doit être remerciée pour avoir accepté d'être l'objet d'une des premières études de cas du programme du Service de la gestion publique sur le « Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens ».

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :

ABONYI, Zsolt – forestier.

BAGOLY, Albert – directeur du lycée Vay Adam de Baktaloranthaza.

BANFALVY, Csaba – Sociologue, Institut de formation des travailleurs sociaux de Budapest.

BERENYI, Gyula – Conseiller technique principal, ministère des Affaires sociales et de la Famille.

CZOMA, Zsofia – Conseiller du gouvernement. Service du Premier ministre.

FARKAS, Tibor – Représentant de l'autorité tsigane.

FAZEKAS, Làszlo – directeur de la direction régionale de l'eau de la région de la Haute-Tisza.

FEKETE, Laszlo – Conseiller d'administration, ministère des Affaires sociales et de la Famille.

FREY, Maria – Conseiller principal du gouvernement, Centre du gouvernement pour les analyses stratégiques. Secrétariat d'état politique. Services du Premier ministre.

FÜR, Agnes Sarolta – Conseiller du gouvernement, Service de la communication. Services du Premier ministre.

GÖNCZÖ, György – Forestier.

HAAG, Tibor – Sous directeur des affaires financières, ministère des Affaires sociales et de la Famille.

HALASZ, Jànos – Député, Vice président du comité des ONG du Parlement hongrois.

HANCSICSAK, Mihàly – Secrétaire général de la mairie de Nyirlugos.

HOVANSZKI, György – Maire de Nyirlugos.

KOVACS, Andras – directeur régional du service des eaux. Szekesfehervar.

LÖKÖS, Sàndor – directeur de Nyir Dinamika, école privée pour la formation permanente.

MOLNAR, Györgyné – présidente du Conseil d'administration de la fondation d'État en faveur du travail (OFA).

NABRADI, Lajos – Journaliste, Kelet-Magyarorszag napilap.

NEMODA, Istvan – Sous-directeur. Fondation d'État en faveur du travail (OFA).

PAPP, Sandor – directeur de la filiale de l'agence départementale pour l'emploi de Baktaloranthazara.

PEK, Zsolt, président du syndicat des employés communaux.

PESEL Antal – Secrétaire général de la direction régionale de l'eau de la région de la Haute-Tisza.

REPASI, Gabriella – Conseiller du gouvernement, Département des relations internationales. Services du Premier ministre.

REZSOFI, Istvàn – directeur de l'Agence départementale pour l'emploi du département Szabolcs-Szatmàr-Bereg.

RIMAY, Andrea – Journaliste, Népszabadsàg.

ROZSNYAI, Aladar – Réalisateur, Télévision hongroise.

SZEKELY, Gabriella – Directrice de la fondation d'État en faveur du travail (OFA).

TAMBA, Miklos – président du syndicat forestier de Napkor.

TEMESFALVI, Miklos – directeur Adjoint de l'Agence départementale pour l'emploi du département Szabolcs-Szatmàr-Bereg.

TISZA, Gabriella – présidente régionale de l'association pour le développement du Nyirség.

TOTH, Arpad – Conseiller principal du gouvernement, sous-directeur de la direction des relations avec la société civile. Services du Premier ministre.

VARADI, Jozsef – directeur de département, Université d'économie de Budapest.

VARANNAI, Andras – Conseiller principal d'administration, ministère du Transports, des Communications et de la Gestion des eaux.

VARGA, Andràs Zs. – Secrétaire général des services des médiateurs hongrois.

VÖO, György – Journaliste, Magyar Nemzet.

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

BÀNFALVY, C. (1997),
A *munkanélküliség* (« Le chômage »), Magvetö Kiado, Budapest.

BÀNFALVY, C. (1998),
A *közmunka és a képzés kombinàlt alkalmazàsànak lehetöségei* (« Les possibilités de combinaison entre le travail public et la formation »). In Szakképzési Szemle 1.Szàm.

FREY, M. (1998),
A*ktiv munkaeröpiaci eszközök tipusai, résztvevöi és munkaeröpiaci hatàsai* (« Les types, les participants et les effets de/à l'intervention sur le marché du travail ») (1991-1997), Budapest.

GALASI, P. et NAGY Gyula : (1998),
O*utflows from* I*nsured* U*nemployment in* H*ungary* 1992-1996. Budapest, University of Economics. Octobre.

OCDE,
É*tudes économiques* : H*ongrie*.

O'LEARY, C. J. (1997),
« A Net Impact Analysis of Active Labour Programmes in Hungary », in Economics of Transition, Volume 5, Numéro 1.

ROZSNYAI, A. (1998),
A*z egyiknek sikerül.*, (« Certains y arrivent… »), film documentaire.

© OCDE 2001

L'INFORMATION ET LA CONSULTATION DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL EN FRANCE

par Philippe Gustin et Clarisse Dubois

Résumé

Le rapport examine la manière dont la France aborde la question des « relations entre les administrations et les citoyens », sous l'angle de la fourniture d'informations, de la consultation et de l'engagement actif des citoyens dans la prise de décision sur les politiques publiques. Il porte une attention spéciale au rôle de l'information et de la consultation dans la mise en œuvre des politiques sociales.

Le rapport commence par rappeler le contexte général des relations entre les administrations et les citoyens en France ainsi que leur évolution. Durant les années 70, l'administration a prôné la transparence faisant de l'usager un partenaire puis les années 80 ont privilégié la qualité avec un usager-client. Depuis les années 90, l'administration met l'accent sur un usager-citoyen qui est l'interlocuteur à la fois des sphères politiques et administratives. Cette prise en compte de l'usager-citoyen confirme une transformation en profondeur du concept de citoyenneté. Ce changement d'attitude a eu plusieurs conséquences, notamment la disparition de la vieille figure de l'administré-assujetti et une relégitimation de l'administration. La relation administrative va donc désormais au-delà de la contrainte et de la fourniture de prestations. Une relation « civique » est née entre les citoyens et les administrations qui permet aux citoyens d'être de plus en plus impliqués dans l'action de l'administration. Une telle évolution a aussi eu un impact dans le domaine spécifique du logement social. Une brève chronologie montre comment ce concept a évolué au cours du temps en France. Après avoir rappelé les objectifs poursuivis par les politiques de logement social dans le contexte du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, l'étude de cas décrit le contenu des activités développées en la matière ainsi que les outils utilisés par les différents acteurs. L'étude est illustrée par des exemples concrets comme celui du Conseil national de l'habitat rassemblant, outre l'ensemble des intervenants professionnels dans l'habitat et l'immobilier, les syndicats de salariés et les organisations représentatives des locataires. Celui-ci est consulté sur tous les textes réglementaires relatifs à l'habitat. Sa composition vient d'être élargie dans le cadre de la loi sur l'exclusion de 1998 à des associations s'occupant de lutte contre l'exclusion.

Le fait que l'impulsion, la conception et la définition des objectifs et des modalités des politiques du logement social relèvent du niveau national a permis une traduction rapide, dans la production normative concernant le logement social, de l'évolution du contexte général français vers un renforcement des relations entre les administrations et les citoyens (notamment avec l'accent qui est mis, dans les années 90 sur la notion d'usager-citoyen). La préoccupation de la qualité de la relation administration/citoyen, absente à l'origine en raison de la toute puissance de l'administration qui prévalait alors, est entrée progressivement dans la politique du logement social, au rythme de l'évolution générale de la réflexion sur l'activité administrative. De plus, les révoltes de banlieue ont été un violent révélateur, entre autre, de l'absence de dialogue ou de sa médiocrité et ont sans doute contribué à accélérer la prise de conscience que son amélioration serait un facteur non négligeable du succès des politiques en faveur d'une meilleure cohésion sociale.

Une nouvelle loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 introduit des dispositions qui renforcent l'implication des habitants et des associations de locataires et

© OCDE 2001

la résolution pré-contentieuse des litiges. Cette loi énonce aussi que les plans de concertation doivent prévoir notamment les moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions.

Le rapport conclue que les efforts entrepris par la France à tous les niveaux, dans le domaine du logement social comme dans d'autres, pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens sont patents et identifie comme force majeure la combinaison d'une volonté politique forte au niveau central et d'expériences locales originales.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

Dans le cadre de l'activité du service de la gestion publique de l'OCDE portant sur « le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », la France a accepté qu'une étude de cas soit menée sur les politiques et pratiques d'information, de consultation et de participation des citoyens, pris individuellement ou en groupes, dans le domaine du logement social. Les révoltes et émeutes qui secouent les banlieues de grandes villes françaises de façon récurrente sont un des aspects révélateurs des difficultés rencontrées pour établir de telles relations entre les administrations et les citoyens dans le domaine particulièrement sensible du logement social.

Ce rapport relate les observations et conclusions tirées d'une mission effectuée en France au mois de juin et juillet 1999. Il s'appuie sur des entretiens que les consultants ont pu avoir avec des interlocuteurs venus d'horizons très divers : fonctionnaires des administrations centrales et des services déconcentrés, élus au niveau national ou local, représentants du monde syndical et associatif, universitaires.

Ce rapport comprend trois parties :

- La première rappelle le contexte général des relations entre les administrations et des citoyens en France.
- La deuxième partie comprend une définition précise du domaine choisi par la France pour cette étude de cas, à savoir celui du logement social. Un rapide historique permettra de préciser l'évolution, au cours des temps, de ce concept en France.
- La troisième partie concerne l'étude de cas proprement dite. Après avoir rappelé les objectifs poursuivis par les politiques de logement social dans le contexte du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, le contenu des activités développées en la matière ainsi que les outils utilisés par les différents acteurs sont détaillés à partir d'exemples concrets observés au cours de la partie de la mission qui s'est déroulée sur le terrain. Cette partie s'achève par une évaluation des activités observées par les consultants.

Contexte général des relations entre les citoyens et les administrations en France

Traditionnellement, en France, le citoyen ordinaire peut être amené, dans ses relations avec l'administration ou avec l'état, à jouer trois rôles différents : il peut être soit citoyen-électeur, auquel cas la relation sera politique, soit usager soumis à des prestations administratives contraignantes (impôts, obligation scolaire, etc.), soit usager-utilisateur de prestations publiques. Jusqu'à une période relativement récente, la tradition administrative ignorait en général l'usager car elle se plaçait dans une logique de l'offre. Les prestations proposées par les services publics étaient définies unilatéralement et l'usager n'était pas considéré dans son individualité.

Depuis une quinzaine d'années, l'administration a évolué en France, d'une logique d'offre de services publics à une logique de demande de services publics supposant une prise en compte accrue des situations individuelles et le développement d'engagements de services qui se substituent à l'obligation de services. Les notions de citoyen, de public ont pris le relais de la notion d'usager. Une abondante production normative, allant du décret du 28 novembre 1983 sur les relations administration/usagers au projet de loi actuellement en débat sur le principe du droit à l'information administrative, a ainsi profondément modifié le paysage des relations entre les administrations et les citoyens.

L'évolution avait été progressive depuis les années 60 qui ont vu le développement de la participation et l'émergence d'un usager-acteur ; durant les années 70, l'administration a prôné la transparence faisant de l'usager un partenaire puis les années 80 ont privilégié la qualité avec un usager-client. Au cours des années 90, l'administration met l'accent sur un usager-citoyen qui réunit en une seule entité l'interlocuteur du politique et de l'administratif. Cette prise en compte de l'usager-citoyen touche directement le lien existant entre le politique et le social et confirme une transformation en profondeur du concept de citoyenneté.

© OCDE 2001

Ce changement de conception a trois conséquences directes :

- On assiste à un effondrement de la vieille figure de l'administré-assujetti et à une relégitimation de l'administration.
- La relation administrative va au-delà de la contrainte et de la fourniture de prestations. Une relation civique est introduite et le citoyen est concerné par l'action administrative.
- Le système administratif est en revanche déstabilisé par des bouleversements sociaux.

Quoiqu'il en soit, la France est sortie du modèle traditionnel ancien qui était fondé sur la représentation et qui intégrait tardivement dans le processus de décision des avis qui n'avaient pas de valeur juridique. La consultation se situe désormais beaucoup plus en amont dans le processus de décision, ce qui ne va pas sans poser un certain nombre de questions.

Des questions techniques tout d'abord :

- Comment définir le citoyen, le public, l'habitant dans le cas du logement social ?
- Que fait-on des consultations ? Comment les prend-on en compte dans le processus de décision ?

Des questions plus fondamentales ensuite :

- Comment développer les procédures participatives ?
- Comment articuler les revendications individuelles et collectives ?
- Comment asseoir différemment la légitimité d'une décision ?
- Quelles relations doit-il y avoir entre concertation et contestation : peut-on, s'il y a eu réelle concertation, maintenir un droit identique à la contestation juridique *a posteriori* ?

Nous retrouverons ces différentes questions qui s'appliquent à la problématique générale du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens dans le domaine choisi par la France pour l'étude de cas qui porte sur le logement social.

Le logement social en France

Définition du logement social

Afin de mieux cerner les interlocuteurs, il a été décidé de limiter cette étude de cas au logement locatif social appartenant aux organismes HLM (Habitations à loyer modéré).

Les organismes HLM occupent une place prépondérante dans l'économie nationale de la construction. Ils ont construit et gèrent 3.9 millions de logements locatifs, soit plus de 41 % du parc locatif français. Ils assurent le logement d'un quart de la population française.

L'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM regroupe cinq fédérations : la fédération nationale des offices d'HLM (OPHLM et Opac) ; la fédération des sociétés anonymes et fondations d'HLM, la fédération des sociétés coopératives d'HLM ; la fédération des sociétés de crédit immobilier de France et la fédération des associations régionales d'HLM.

Nous ne retiendrons que les trois types d'organismes gestionnaires les plus importants que sont les offices d'une part (offices publics d'aménagement et de construction (Opac) et les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) et les sociétés anonymes d'HLM d'autre part :

- Les offices publics d'aménagement et de construction (Opac) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial. Ils ont été créés par le décret du 22 octobre 1973, pris en Conseil d'État par transformation d'offices publics d'HLM existants. Ils assurent la construction et la gestion d'HLM, ils peuvent réaliser les mêmes opérations que les offices publics (restauration immobilière, prestation de services, opérations prévues avec le concours de primes à la construction).
- Les offices publics d'habitations à loyer modéré (OPHLM) sont des établissements publics à caractère administratif institués par la loi du 23 décembre 1912. Ils sont créés à l'initiative d'une collectivité locale (département, commune, syndicat de communes), par décret pris en Conseil

© OCDE 2001

d'état, et gérés par un conseil d'administration qui compte 15 membres dont les fonctions sont gratuites.

- Les sociétés anonymes d'HLM ont été instituées par la loi du 12 avril 1906. Elles sont soumises à la législation sur les sociétés par actions et aux dispositions prévues par la législation HLM. Elles doivent leur création à l'initiative privée d'institutions sociales (Caisse d'allocations familiales, Caisses d'épargne) ou par des groupements professionnels intéressés au logement de leur personnel. Elles réalisent des programmes locatifs pour des personnes aux revenus modestes ou des opérations d'accession à la propriété, en collaboration avec des sociétés de crédit immobilier. Elles bénéficient de prêts de l'état dans les mêmes conditions que les offices publics.

Si c'est le législateur qui définit le cadre des politiques développées en matière de logement social et si c'est l'administration[34] qui veille à la bonne application de ces politiques, il n'en reste pas moins que l'interlocuteur privilégié du citoyen-usager-habitant sera l'organisme HLM.

H*istorique*

Aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale, la France s'est trouvée confrontée à une crise du logement due aux conséquences d'une part des bombardements (500 000 logements avaient été détruits, et un million endommagés) et d'autre part de la politique menée précédemment qui n'avait pas pris en compte l'exode rural massif.

C'est surtout dans les années 50, avec la modernisation économique et la restructuration territoriale qui en découle, que l'intervention de l'État s'impose dans le domaine du logement sous la forme de création de financements publics axés en priorité vers la construction de logements sociaux.

En 1953, la création de la contribution obligatoire des entreprises à l'effort de construction (1 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de dix salariés communément appelé 1 % logement) introduit des ressources supplémentaires pour la réalisation de logements sociaux. En 1954, sous la pression de l'opinion publique à la suite de la campagne menée par l'Abbé Pierre, le gouvernement adopte un programme de 12 000 logements neufs en cités d'urgence destinés à accueillir les familles ou les isolés qui sont à la rue. C'est la loi-cadre du 7 août 1957 qui essaie de définir une politique globale en faveur du logement en définissant un programme quinquennal de construction de logements HLM. L'objectif est de réaliser 300 000 logements par an.

La période qui suit a été dominée par la nécessité de répondre aux besoins quantitatifs. C'est seulement le VIIe plan (1976-1980) qui mettra l'accent pour la première fois sur la priorité à donner à l'amélioration qualitative de l'habitat. S'appuyant sur le Rapport Barre-Nora de 1975 qui reconnaît la réussite quantitative des dispositifs existants qui ont permis de résoudre très largement les problèmes des années 50 en construisant les logements nécessaires mais qui critique par ailleurs l'efficacité sociale et économique des aides au logement dans le contexte des années 70, les pouvoirs publics décidèrent d'axer leur politique sur l'amélioration de la qualité du parc existant.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 stipulent dans leurs sections relatives au logement : « Les communes, les départements, les régions définissent dans le cadre de leurs compétences respectives, leur priorité en matière d'habitat ». La loi de 1983 met en place un conseil départemental de l'habitat qui remplace toutes les commissions existant antérieurement. Elles ouvrent également aux communes la possibilité de définir un programme local de l'habitat qui détermine les actions prioritaires et notamment les actions en faveur des personnes mal logées ou défavorisées.

Les années 1990 voient émerger de nouvelles politiques développées en application de la garantie des grands principes des services publics et des grands équilibres socio-économiques qui incombe à l'État. Deux lois viendront, en partie, contrebalancer les effets de la décentralisation :

- La « Loi Besson »[35] visant à la mise en œuvre du droit au logement fixe comme principe dans son article premier : « Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un

© OCDE 2001

logement décent et indépendant et s'y maintenir ». La Loi Besson rend obligatoire l'élaboration d'un plan départemental d'action pour le logement des plus défavorisés, ce plan est élaboré et mis en œuvre, conjointement par le préfet et le président du Conseil général, en collaboration avec les collectivités locales, les bailleurs sociaux, les caisses d'allocations familiales et les associations à vocation humaine et sociale. Il définit les catégories de personnes concernées, analyse les besoins et fixe des objectifs à atteindre par bassin d'habitat. Ce plan est rendu public et institue un Fonds de solidarité pour le logement, cofinancé par l'État et le département qui permet d'accorder des aides financières aux personnes défavorisées.

- La Loi d'orientation pour la ville de 1991[36]. Par cette loi, le législateur a voulu que « le droit à la ville » soit assuré à tous les citoyens. Il s'agit « pour les collectivités locales d'offrir des conditions de vie et d'habitat qui favorisent la cohésion sociale et permettent d'éviter les phénomènes de ségrégation ». Cette loi est l'expression d'une préoccupation politique : celle de la lutte contre l'exclusion et de sa traduction spatiale. Le pari qu'elle sous-tend est de contrecarrer les tendances constatées aujourd'hui d'une trop grande spécialisation des espaces urbains, en imposant dans les grandes agglomérations une mixité du logement privé et du logement social.

Depuis 1995, des mesures nouvelles ont été prises pour renforcer l'application du droit au logement et « fluidifier » le parc HLM par la mise en place d'un supplément de loyer de solidarité, d'incitations fiscales favorisant la mobilisation des logements vacants habitables et le recours à la réquisition des logements vacants, propriétés d'organismes institutionnels. Ces mesures sont complétées par une réforme en cours des attributions dans le parc locatif social.

Étude de cas

Le cadre légal et les structures institutionnelles mises en place

Dans le domaine du logement social, les relations entre les citoyens et les administrations s'inscrivent dans des cadres différents selon que l'on distingue les administrations au sens strict ou les bailleurs.

Le cadre des relations entre les citoyens et l'administration au sens strict

Le législateur a mis en place des structures censées renforcer les relations entre les citoyens et les administrations dans le domaine du logement locatif social et le ministère du Logement par le biais de décrets d'application ou de circulaires tente de faire évoluer ces problématiques.

Le Conseil national des villes, organisme créé en 1988 en même temps que la Délégation interministérielle à la ville est une force de propositions qui regroupait à l'origine des élus et des représentants de l'État. Depuis 1997, l'État s'est dégagé de cette structure pour laisser sa place aux représentants des habitants qui occupent quinze sièges, les élus occupant les vingt autres. Ce conseil a pour mission de participer au renouvellement de la politique de la ville en développant en particulier l'implication des habitants dans les processus de prise de décision.

Le Conseil national de l'habitat rassemble pour sa part, outre l'ensemble des intervenants professionnels dans l'habitat et l'immobilier, les syndicats de salariés et les organisations représentatives des locataires et est consulté sur tous les textes réglementaires relatifs à l'habitat. Sa composition vient d'être élargie dans le cadre de la loi exclusion à des associations s'occupant de lutte contre l'exclusion. Au niveau départemental, les Conseils départementaux de l'habitat n'ont que peu d'attributions et ne servent pas de lieu de débat.

La Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion de 1998[37] stipule dans sa partie consacrée au logement que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent constitue un objectif de valeur constitutionnelle ». Parmi les mesures les plus significatives ayant trait au renforcement des relations entre les administrations et les citoyens prises en application de cette loi, on peut signaler la mise en place d'un dispositif de prévention des expulsions pour impayés de loyer et surtout la réforme des modalités d'attribution des logements sociaux qui a pour but d'améliorer la

© OCDE 2001

transparence dans les règles d'attribution et l'égalité des chances dans l'accès au logement social. Cette réforme prévoit :

- Un volet pour une population spécifique en grande difficulté qui serait traitée grâce à des accords collectifs (départementaux et locaux) pour gérer les différentes dimensions, notamment sociales, qu'implique l'accueil de ces populations.
- Un volet plus large insistant sur la nécessité de transparence et de garantie des droits individuels dans la procédure d'attribution.

Concrètement, cette réforme qui fait l'objet d'une expérimentation dans une dizaine de départements devait conduire avant la fin de 1999 à :

- L'attribution d'un numéro unique départemental à tout demandeur de logement social[38].
- L'information par préavis de la radiation d'une demande.
- Le droit à une notification motivée en cas de refus.
- Le droit à un examen prioritaire en cas de délai « anormal ».
- Le droit à un suivi du dossier de demande.
- La mise en place d'une commission de médiation regroupant des représentants du préfet, des bailleurs et des associations de défense du droit au logement.

Enfin, dans une circulaire de 1998[39] adressée aux préfets, relative aux contrats de ville, signés entre l'État et les collectivités locales pour la période 2000-2006, le Premier ministre a rappelé dans un article 8 consacré à la participation des habitants que celle-ci qui est au cœur de la politique de la ville doit franchir une nouvelle étape à l'occasion de la préparation des prochains contrats de ville.

> Cette plus forte implication conditionne la réussite de ces contrats. Il convient en particulier d'organiser les démarches permettant aux habitants de se prononcer, en amont de l'élaboration des projets, sur les priorités des programmes d'action qui concernent le cadre de leur vie quotidienne, mais aussi de les associer à l'élaboration, à la mise en œuvre et à l'évaluation en continu des actions qui seront décidées par les partenaires du contrat de ville. A cet effet devront être fortement soutenues, dès 1999, les initiatives visant à favoriser l'exercice de la citoyenneté, à faire participer les usagers au fonctionnement des services publics, les procédures de gestion participative, les actions visant à favoriser la prise de parole et l'expression collective des habitants. Encourager la participation des habitants, et notamment des jeunes, demande une capacité d'écoute, de prise en compte des préoccupations exprimées et d'apport de solutions concrètes chaque fois que possible. La participation des habitants renvoie donc à la crédibilité de l'aptitude des institutions à traiter efficacement ce qui touche ceux-ci de près. Les services de l'État doivent s'engager fortement en la matière.

Le cadre des relations entre les citoyens et les bailleurs

Le Code de la construction et de l'habitation[40] définit les rapports des organismes HLM avec les bénéficiaires. Le chapitre premier définit les conditions d'attribution des logements et stipule que le préfet établit, après avis du Conseil départemental de l'habitat un règlement départemental qui précise les conditions d'application des critères de priorité. Le titre sixième du livre 4 traite des organismes consultatifs et en particulier du Conseil supérieur des HLM qui siège auprès du ministre en charge du logement et donne un avis sur toute question relative au HLM et établit chaque année un rapport sur son activité ainsi que sur les activités des conseils départementaux de l'habitat et celles des organismes HLM. Ce Conseil supérieur HLM ne compte pas de représentants des usagers parmi ses membres.

Les relations entre les habitants et les bailleurs relèvent du droit privé. Jusqu'à la Loi Quillot de 1982, il n'y avait pas de textes spécifiques pour régir le rapport locatif entre bailleurs et locataires. Avec la Loi Mermaz de 1989, qui a remplacé la Loi Mehaignerie de 1986 qui avait elle-même modifié la Loi Quillot, on est arrivé à un équilibre à peu près satisfaisant pour les deux parties. Il y a en fait moins de contentieux dans le parc HLM que dans le parc privé car il y a plus de conciliations et que les

© OCDE 2001

locataires sont dans un rapport de dépendance étroit à l'égard de l'Office HLM et sont donc moins enclins à exprimer leur insatisfaction.

La Loi Mermaz prévoit en outre la place des représentants de locataires dans les conseils d'administration des offices HLM. Ces conseils d'administration comptent 15 membres : cinq sont des représentants de la collectivité locale, cinq sont des représentants désignés par le préfet, trois sont élus par les locataires, un représente les caisses d'allocations familiales et un représente le 1 % logement. Le président du conseil d'administration est obligatoirement un représentant de la collectivité locale, en général le maire ou son adjoint au logement. Les représentants des locataires sont donc élus tous les trois ans par les ménages (père et mère) signataires du contrat de location. Les représentants élus ont voix délibérative au sein du conseil et exercent leurs fonctions d'administrateur à titre bénévole. Les étrangers non ressortissants de l'Union européenne prennent part au scrutin.

Dans 26 départements sur 100 et deux régions sur 22, une commission mixte organisme HLM/locataires a été mise en place. Elle a une fonction d'information, de négociation (sur les modalités de l'état des lieux ou sur la réhabilitation par exemple) et de résolution des conflits par médiation (trois conflits sur quatre sont résolus). S'il n'existe pas de commission mixte au niveau local, ces fonctions sont remplies par la commission mixte au niveau national. La Loi Mermaz prévoit en outre que le bailleur peut proposer aux locataires sur le terrain au niveau des offices HLM, de conclure des accords sur certains domaines comme l'amélioration des aménagements, l'installation de digicode.

La « circulaire Lienemann » de 1992[41], abrogée et remplacée en 1993 par la « circulaire de Charette »[42], oblige les offices à instaurer une consultation des locataires sur les projets de réhabilitation d'immeubles qui bénéficient d'un financement de l'État. Une information complète et précise des associations doit avoir lieu à chaque étape de l'élaboration du projet : présentation en détail des travaux à réaliser, coûts prévisionnels, calendrier, modalités de financement, répercussions éventuelles sur les loyers. Les circulaires prévoient les conditions dans lesquelles un projet peut être adopté ou refusé par les locataires : ainsi si une association de locataires au moins accepte le projet, il sera validé sauf si plus de 50 % des locataires manifestent dans le mois qui suit son opposition. La concertation avec les associations ne doit pas se substituer à l'information due à chaque locataire. Chaque dossier de demande de subventions devra comporter une note décrivant les différentes étapes et modalités de concertation ainsi que les positions des associations à l'égard des travaux prévus. L'attribution de subventions est subordonnée à cette concertation.

Le projet de loi « Urbanisme, habitat, transport » en préparation actuellement devrait essayer de développer les instances de concertation au plus près des citoyens. Il existe aujourd'hui une commission nationale de concertation qui donne son avis sur les textes et sur l'évolution des rapports locatifs mais ses positions sont souvent en net décalage avec la réalité. Le nouveau texte inspiré du rapport remis par M. Zemor, président de la Commission nationale de concertation, devrait prévoir l'instauration de nouvelles instances de concertation, de discussion au niveau des cités ou même des immeubles, la difficulté étant de ne pas faire un amalgame entre litiges individuels et litiges collectifs. L'Union des organismes HLM qui ne souhaite pas multiplier les relations contractuelles entre organismes et locataires est assez réservée sur ce projet.

Les activités développées pour l'information, la consultation et la participation du citoyen

L'information du citoyen bute sur des difficultés inhérentes au domaine étudié

Le triptyque « information, consultation, participation » guide l'ensemble du travail de recherche mené par l'OCDE sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. En essayant de l'appliquer au domaine du logement locatif social français, il apparaît que la phase d'information des citoyens est, parmi les trois, la plus délicate à mettre en œuvre dans ce secteur. Si de nombreuses structures sont prêtes à délivrer l'information, l'accès véritable à cette information demeure bien souvent problématique du fait notamment de la nature de la population concernée.

© OCDE 2001

Les structures d'information diffèrent selon le type de demande

En ce qui concerne la population demandeuse de logement social, elle s'adresse généralement à la mairie, beaucoup plus rarement aux organismes HLM. Ici apparaît un premier problème, à savoir : à quelle mairie s'adresser, comment trouver un interlocuteur ? En effet, le Sans Domicile Fixe (SDF) qui n'est recensé dans aucune commune (même si l'orientation nouvelle donnée par la Loi relative à la lutte contre les exclusions est d'éliminer cette carence en décidant de « domicilier » les SDF) ou la personne qui souhaite s'établir dans une commune autre que celle dans laquelle il est résident se heurtent à l'absence d'interlocuteurs, puisqu'il apparaît que les élus locaux procèdent très officieusement à une sélection, les plus favorisées étant les personnes résidant de longue date dans la commune. On peut ici d'ores et déjà souligner une discrimination forte entre deux types de population : les personnes souhaitant avoir accès au logement locatif social d'une part, et les usagers du logement locatif social d'autre part. La première catégorie a un accès difficile à l'information, tandis que la seconde trouve plus facilement un interlocuteur.

En effet, pour les usagers, l'accès à l'information est moins problématique. La demande d'information par les usagers est généralement faite, en premier lieu, aux Offices HLM. Néanmoins, à ce stade, le taux d'insatisfaction sur l'information fournie est relativement élevé. Aussi, et même si les contentieux entre bailleurs et locataires relèvent du droit privé, l'information est demandée en seconde instance à la direction générale de l'habitat, de l'urbanisme et de la construction (DGUHC) du ministère chargé du Logement. Pour cela, la DGUHC dispose d'un accueil téléphonique et télématique (« Cellule Information-Logement », en collaboration avec l'Agence nationale d'information sur le logement, ANIL, présentée plus loin). L'objectif de cette cellule est de rendre plus accessible aux particuliers la réglementation en vigueur dans le domaine du logement et n'est donc pas spécifiquement axé sur le logement locatif social. Dans le bilan d'activité de cette cellule, il apparaît d'ailleurs nettement que les questions posées concernent majoritairement le secteur privé (62 %, selon le bilan d'activité 1997) et plus marginalement le secteur HLM (19 %, même source). Les informations relatives aux logements HLM sont généralement de deux types : demandes de précisions sur le calcul du surloyer, demandes d'intervention urgente du ministère dans le cadre des attributions HLM.

Une deuxième structure permet la délivrance d'informations relatives au logement : conventionné par le ministère chargé du logement, le réseau de l'Agence nationale d'information sur le logement et des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL) offre aux particuliers un conseil complet et gratuit sur tous les problèmes de logement, qu'ils soient juridiques, financiers ou fiscaux. Ce réseau n'est donc pas exclusivement consacré au logement locatif social. Néanmoins, il oriente certaines de ses actions vers les problèmes du logement social. Le rapport d'activité de 1998 souligne par exemple qu'après l'adoption de la loi relative à la lutte contre les exclusions, « l'ANIL s'est particulièrement attachée à faire connaître auprès des ADIL et de ses partenaires les dispositions, souvent très techniques, du volet logement de cette loi ».

Des obstacles à la délivrance de l'information

Même si les structures prêtes à délivrer l'information sont bien présentes, on ne peut conclure que le dispositif en matière d'information du citoyen est achevé. En effet, la circulation de l'information se heurte à une difficulté majeure dans ce domaine : la demande et la délivrance de l'information sur les droits et devoirs en matière de logement social est réduite par rapport à son véritable potentiel du fait des difficultés inhérentes à une partie de la population concernée. Bien souvent, les populations qui nécessiteraient le plus grand volume d'information ne savent pas vers quel interlocuteur se tourner ou se trouvent bloquées face à une démarche trop administrative. Ainsi, l'ANIL souligne que son système de prise de rendez-vous obligatoire pour obtenir l'information paralyse les populations les plus en difficulté qui sont parfois incapables d'entreprendre une telle démarche. Pour remédier à cela, la mise en place de permanences des ADIL est expérimentée.

En outre, les démarches de communication pour se faire connaître sont très délicates à mettre en œuvre par ces structures visant à l'information des citoyens : il existe un réel problème de diffusion. En effet, la communication en la matière ne concerne qu'un nombre limité de ménages, ce qui ne justifie

© OCDE 2001

pas une diffusion de l'information à grande échelle, d'autant plus qu'une telle diffusion ne toucherait probablement pas les populations les plus susceptibles d'être intéressées étant données leurs difficultés d'accès aux médias.

La communication des droits et devoirs en matière de logement social, faute de se faire à grande échelle, a donc deux caractéristiques : elle se fait surtout de manière ponctuelle d'une part et, d'autre part, elle se fait principalement par le réseau des intervenants sur le terrain. La délivrance ponctuelle d'information peut être illustrée par l'effort visible entrepris pour informer de leurs droits les personnes menacées d'une procédure d'expulsion. En 1997, une charte a été signée avec les huissiers : ceux-ci s'engageaient par exemple à faire état aux personnes menacées d'expulsion de l'existence du Fonds solidarité logement (FSL). Mais le problème de lisibilité des documents juridiques par la population concernée demeure. Aussi, il est demandé aux huissiers de joindre des « documents d'alerte » (explicatifs des droits) au commandement à payer et au commandement à libérer les lieux. En ce qui concerne la délivrance d'information sur le terrain, elle est faite par le biais d'associations, de travailleurs sociaux… Un guide destiné aux travailleurs sociaux a par exemple été distribué pour une meilleure diffusion de l'information sur le terrain. Le rapprochement sur le terrain se traduit par la multiplication d'agences décentralisées et de métiers types gardiennage, sécurité, conseillères sociales (qui jouent un rôle de prévention des impayés, apportent des conseils aux ménages sur la gestion de leur budget…). On assiste ainsi sur le terrain à un développement des lieux d'accueil et des formes de sollicitation. Néanmoins, cette tendance prometteuse n'a pas été accompagnée d'une véritable coordination.

Enfin, le véritable handicap limitant une bonne diffusion de l'information est vraisemblablement la méconnaissance des publics concernés ; c'est d'ailleurs pourquoi la loi relative à la lutte contre les exclusions insiste sur les méthodes d'évaluation des publics. La connaissance des publics concernés apparaît en effet fondamentale pour envoyer la bonne information au public qui la nécessite, mais qui, du fait de handicaps liés à ses difficultés, ne parvient pas à y accéder de manière naturelle.

De l'inégalité des interlocuteurs et de la difficulté de dégager l'intérêt général

Le processus de consultation est tout d'abord profondément marqué par l'inégalité des interlocuteurs. En effet, les usagers ou les personnes en demande de logement social sont en position inférieure dans le dialogue, du fait de leur situation de dépendance. Si des efforts sont faits pour instaurer des instances mixtes (bailleurs/locataires) de conciliation, de concertation, l'insatisfaction des locataires demeure élevée. Une véritable prise en compte des besoins par les maîtres d'ouvrage, pour ce qui concerne la production de logement, ou par les bailleurs n'apparaît pas comme un objectif prioritaire, et cela leur est permis à cause de leur position dominante par rapport aux usagers ou potentiels usagers. Les conditions de discussion sont donc biaisées de façon telle qu'un véritable dialogue démocratique ne peut être établi. Il semblerait par exemple que le processus de production de logements ne satisfait ni ne s'adapte aux besoins du fait d'une connaissance partielle et surtout d'une faible prise en compte des besoins, qui s'expliquent notamment par la situation de monopole des producteurs. Ainsi, il est possible de souligner la difficulté des pouvoirs publics à entreprendre une véritable consultation de la population sur la conception ou l'appropriation des logements.

En outre, l'instauration d'une véritable consultation se heurte à un obstacle majeur : les personnes consultées émettent, bien souvent, leurs désirs et intérêts personnels et directs, ce qui ne permet ni de dégager un intérêt collectif ni d'avoir une vision de long terme. L'incapacité de dégager l'intérêt général au terme d'une consultation empêche un dialogue véritable sur des sujets généraux touchant à un immeuble ou à son environnement.

Des formes de consultation variées mais peu coordonnées

Cependant, certaines formes de consultation et certaines expériences sont à souligner. Ainsi, en matière de réhabilitation, la « circulaire Lienemann » exige la concertation si la réhabilitation bénéficie d'aides financières de l'État. On cherche actuellement à étendre la concertation quel que soit le mode de financement de l'entreprise de réhabilitation. Néanmoins, en matière de démolition ou de

© OCDE 2001

construction, la concertation est quasi-inexistante, puisqu'aucun texte n'y oblige, et l'évolution de la vie sociale du quartier est très faiblement prise en compte.

Différentes instances jouent le rôle d'intermédiaires efficaces pour la consultation. Au niveau national, la Commission nationale de concertation (CNC), commission paritaire regroupant des représentants de bailleurs et de locataires, permet la consultation d'un panel relativement large de citoyens sur les questions relatives aux rapports locatifs. Elle contribue à la production d'accords collectifs ; les discussions peuvent y être menées à l'initiative du gouvernement.

Autre instance consultative, le Conseil national de l'habitat (CNH), créé en 1983 et composé, outre les représentants des diverses professions, de représentants de locataires, de bailleurs et, depuis 1999 (en application de la loi relative à la lutte contre les exclusions) d'associations de lutte contre les exclusions est consulté sur l'évolution du droit en matière de logement. Cette instance est un outil essentiel de consultation sur les projets de texte, sur lesquels elle émet des avis à la demande du gouvernement ou par auto saisine par le président du CNH. Au niveau départemental, les Conseils départementaux de l'habitat (CDH) sont des instances consultatives qui émettent un rapport annuel. Néanmoins, il semble que ces Conseils départementaux nécessitent une revalorisation de leur rôle.

Nombre de nos interlocuteurs ont souligné la nécessité d'instaurer des lieux de concertation plus décentralisés, plus proches des problèmes des locataires, en obligeant, par exemple, les organismes HLM à établir un schéma de concertation pour répartir le patrimoine de logement ou pour discuter de toute autre question ayant attrait au logement social par l'intermédiaire de « conseils bailleurs/ locataires ». Initiative intéressante en la matière, des Commissions mixtes HLM et habitants sont aujourd'hui en place dans 26 départements sur 100 et deux régions sur 22. Ce sont des instances où se rencontrent de façon permanente les représentants des organismes d'HLM et les organisations d'habitants d'un département ou d'une région. Elles remplissent trois fonctions principales : l'information réciproque, la concertation sur des accords régionaux ou départementaux pour des points très divers (états de lieux, réhabilitation…) et la conciliation grâce à une résolution des conflits par la médiation. Pour ce dernier point, si la Commission mixte n'existe pas au niveau régional ou départemental, la Commission mixte nationale peut intervenir.

Enfin, au niveau local, les initiatives en faveur de la consultation des citoyens sont variées. Ainsi, dans la commune de Moissy-Cramayel (en Seine et Marne), la gestion des différents quartiers de la commune s'est appliquée à intégrer la notion de « démocratie participative ». L'aménagement d'un nouveau quartier a par exemple été précédé d'une consultation téléphonique des habitants et chacun des quartiers de la commune existants dispose d'un « groupe de quartier » pour répondre à la volonté municipale de construire une communauté sur la base du quartier et de la proximité aussi bien entre élus et habitants qu'entre les habitants eux-mêmes.

Un autre exemple d'initiative en faveur de la consultation des citoyens est celui du programme appelé « Initiatives des habitants » développé par le GIE villes et quartiers (Groupement d'intérêt économique entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Union nationale des fédérations d'organismes d'HLM). Ce programme vise à favoriser l'implication des habitants dans la gestion de leur univers résidentiel quotidien et l'évolution des pratiques de gestion des organismes d'HLM, et des services publics. Ce programme souhaite ainsi inciter à l'évolution des pratiques des organismes d'HLM dans le sens d'une amélioration de la prise en compte des habitants. Sa mise en œuvre s'appuie sur huit sites où des organismes HLM, des élus locaux, des habitants et des professionnels vont s'engager dans des démarches expérimentales.

Enfin, la mise en place de « démarches quartier » dans la ville de Saint-Denis peut également illustrer ce genre d'initiatives permettant une meilleure consultation : douze quartiers ont été distingués sur l'ensemble du territoire de la commune et, pour chacun de ces quartiers, un maire adjoint, un représentant de la direction générale et un chargé de mission sont en charge de la gestion de la vie propre du quartier. Celle-ci s'appuie, et ceci permet alors l'intervention du citoyen, sur l'assemblée des « démarches quartier », comité consultatif. Cette organisation en « démarches quartier » développe des lieux d'échange, de dialogue au niveau du quartier et sous des formes diverses : réunions thématiques regroupant tous les volontaires, rencontre annuelle avec les élus pour

© OCDE 2001

Encadré 44. **Le fonctionnement des groupes de quartier à Moissy-Cramayel**

Une forme d'organisation originale…

Les groupes de quartier sont des réunions de citoyens animées par des « élus référents », un maire adjoint et un conseiller municipal qui habitent le quartier. Ils sont assistés d'une équipe de professionnels, acteurs de la ville. Trois maisons de quartier accueillent ces groupes de quartier, au rythme d'une réunion par mois. Les responsables des maisons de quartier, employés comme agents de développement, accompagnent le groupe de quartier, servent de relais entre les habitants et les services techniques ou publics. Ils aident également à la diffusion de l'information et ont pour mission d'impulser une démarche d'implication des habitants. Un chargé de mission « citoyenneté », placé sous la responsabilité administrative du coordinateur de quartier et sous la responsabilité politique de l'élu à la citoyenneté, assure la promotion de la démarche en termes de communication, d'évaluation et de formation et le suivi des réponses apportées aux remarques des habitants.

… pour permettre la participation de l'habitant

La démocratie participative y est conçue comme un triangle dont les sommets sont formés par les élus, les services et les habitants qui, ensemble, participent à la préparation de la décision, à la mise en œuvre, au suivi des actions et à l'évaluation. La répartition des tâches ainsi ordonnée reconnaît aux habitants une capacité d'initiative informelle. Les services détiennent la compétence technique qui permet d'appuyer les initiatives des habitants. Les élus préparent les décisions et disposent du pouvoir de trancher et ont le devoir d'expliquer les contraintes et les choix.

Les limites de l'expérience

Ces groupes de quartier se sont progressivement structurés et professionnalisés : un cycle de formation des élus, des habitants et des services a été mis en place. Cette professionnalisation oblige les groupes d'habitants à « dépasser les questions de trottoir ». Néanmoins, pour les grands projets (aménagements de piscines, de pistes cyclables, aménagements lourds de voirie…), les habitants ne sont toujours pas associés et sont même parfois mal informés : la commune n'étant pas seule à décider des grand projets, il lui est parfois difficile de convaincre ses partenaires de l'opportunité d'y associer les habitants.

tracer un bilan de l'action, visites du maire permettant de multiplier les rencontres sur le terrain, réunions mensuelles sur ordre du jour pour aborder les questions relatives à la vie du quartier à l'initiative de l'élu ou des habitants, constitution de groupes de projet avec des habitants volontaires pour une association plus permanente des citoyens au développement d'un projet. Ces démarches ont pour mérite de prendre en compte de manière transversale les différents secteurs impliqués dans la vie du quartier mais aussi d'avoir le point de vue des différents acteurs du quartier (habitants, professionnels de la ville ou des services publics, bailleurs sociaux…).

Mais ces expériences prometteuses menées au niveau local butent d'une part sur la difficile captation d'un certain public en difficulté, et par conséquent sur un problème de représentativité de la population consultée, et, d'autre part, sur une faible coordination, ne serait ce que pour en informer l'existence à d'autres sites qui pourraient s'en inspirer.

La participation active du citoyen par l'intermédiaire des associations

La participation active du citoyen à l'évolution des politiques dans le domaine du logement locatif social passe essentiellement par la voie associative. En effet, non seulement les associations de locataires permettent à l'habitant d'être impliqué dans la définition et l'élaboration des politiques touchant au logement social, mais les associations caritatives permettent également ce type d'implication pour le citoyen au sens le plus large (c'est à dire celui qui n'est pas nécessairement usager d'un logement social).

© OCDE 2001

Les associations de locataires ou l'implication de l'usager

Les *associations de locataires* sont les outils essentiels de participation active du citoyen en tant qu'usager aux politiques relatives au logement locatif social. Elles sont en effet le moyen officiel d'expression des doléances des locataires et de concertation avec les bailleurs et les pouvoirs publics.

Ces associations jouent tout d'abord un rôle actif au niveau national. Elles sont présentes au sein du Conseil national de l'habitat et de la Commission nationale de concertation (précédemment décrits), ce qui permet aux usagers, par l'intermédiaire de leurs représentants, de participer directement à l'élaboration de mesures les concernant. En outre, les associations de locataires, sont présentes aux Conseils d'administration des organismes HLM. Elles sont, au sein du conseil d'administration, véritablement actives puisqu'elles ont plus qu'une voix consultative : leur voix est délibérative. Ces associations sont également un moyen de participation de l'usager au niveau local : sur le terrain, elles s'attachent à informer les locataires, à les conseiller, à entreprendre un contrôle des charges, etc.

Néanmoins, les associations, dans l'accomplissement de leurs tâches, se heurtent à certaines limites. Elles souffrent en premier lieu du déficit de formation des adhérents, qui sont majoritairement des retraités, des femmes au foyer et des chômeurs. Sans véritable formation dans le domaine, ceux-ci sont censés accomplir des travaux d'expertise relativement techniques. Aux associations de locataires se pose également le problème de l'indemnisation des représentants des locataires pour leur travail actif : une demande de revalorisation de cette indemnisation est actuellement ressentie. Mais l'un comme l'autre de ces problèmes (le besoin de renforcement des équipes et d'amélioration de l'indemnisation) n'ont pas de solutions simples et directes, compte tenu des budgets de ces associations qui les empêchent d'être véritablement actives sur le terrain.

Enfin, les associations de locataires sont véritablement handicapées par leur faible degré de représentativité, ce qui se traduit par un déficit de légitimité. Elles n'enregistrent en effet qu'un nombre peu élevé d'adhérents (le taux d'adhésion est d'environ 10 %) et les élections des représentants des locataires du parc HLM, qui se déroulent tous les trois ans, sont marquées par un fort taux d'abstention : la participation se situe, selon les sources, entre 25 % et 30 % en moyenne. Ceci conduit à une illusion de représentation sans véritable participation, voire à la création de mouvements de locataires élitistes. En outre, certaines catégories de la population des habitants ne se reconnaissent pas dans le mode de représentation choisie : les jeunes par exemple participeraient plus volontiers en étant directement impliqués au sein d'une association plutôt que par le vote. Dans ce cas précis, cette forme de démocratie représentative ne serait-elle donc pas à remettre en cause, au bénéfice d'une démocratie plus directe et donc plus participative, en faisant appel aux habitants ? En d'autres termes, ne faudrait-il pas diversifier les modes de représentation et de participation, décentraliser davantage, pour capter un plus grand nombre d'usagers ?

Certaines initiatives ont localement été prises dans ce sens. Ainsi, le développement de « Régies de Quartier », associations regroupant en partenariat collectivités locales, logeurs sociaux et habitants, vise à l'implication des habitants en difficulté dans la gestion de leur environnement, avec l'introduction d'une coproduction de services. La Régie de Quartier est ainsi présentée comme une organisation ayant pour finalité de « contribuer à construire une citoyenneté urbaine, c'est-à-dire de retisser des lien sociaux sur le quartier, d'y créer des formes d'activités inédites et d'y inventer de nouveaux modes de démocratie ».

Autre exemple en faveur d'une participation plus active des habitants, le projet de « gestion urbaine de proximité » développé par la DGUHC, la Délégation interministérielle des villes (DIV) et l'Union nationale des fédérations d'organismes HLM (UNFOHLM) a pour objectif une coordination des différents acteurs du terrain pour la gestion de la vie quotidienne : cette coordination des actions des entreprises d'insertion[43], des services publics, des personnes bénéficiant d'un emploi-jeune, permettrait de lier la gestion urbaine à l'implication des usagers, par une consultation sur des projets et leur mise en œuvre, une gestion avec les habitants et un soutien aux initiatives.

© OCDE 2001

Encadré 45. **Un exemple d'action d'une Régie de Quartier : la mise en place d'un service complet d'entretien du linge par la Régie de Quartier de la commune de Romans**

Objectifs

La création d'un lieu de repassage (octobre 1995) puis d'une laverie (août 1997) a répondu à plusieurs objectifs : créer des emplois pour un public féminin, promouvoir au sein du quartier une reconquête des activités de service et y installer un lieu convivial.

Financement

Pour mettre en place ce projet, la Régie de Quartier a été soutenue par la ville et le Conseil général. Elle a pu bénéficier de subventions d'investissement (Caisse des dépôts et consignations, Fondation générale des eaux, Crédit Mutuel). Actuellement, le financement de l'activité provient de la participation des usagers et des aides liées aux différents types de contrats de travail.

Résultats

L'intérêt est de pouvoir offrir aux usagers une prestation complète d'entretien du linge, la mise en place d'un dépôt de pressing étant prévue. De plus, la laverie est devenue un lieu de rencontres et d'échanges d'informations. Enfin, ce service permet l'ouverture du quartier grâce à l'apport d'une clientèle extérieure.

Source : *Info-réseau*, journal d'information du Comité National de Liaison des Régies de Quartier, n° 14, juin-juillet-août 1998.

Les associations à vocation sociale ou l'implication du citoyen

L'usager n'est pas le seul à participer activement à la mise en œuvre des politiques relatives au logement locatif social et à agir sur le terrain. En effet, par le biais d'associations autres que les associations de locataires, le citoyen au sens le plus large peut décider d'être actif. Qu'il soit usager ou non, que ce soit au travers d'associations à vocation sociale, touchant des domaines telles la défense du droit au logement ou la lutte contre les exclusions, ou d'associations de lutte contre l'implantation de logements sociaux dans son quartier (associations dites de « protection de l'environnement »), le citoyen militant peut prendre part au processus décisionnel mais aussi avoir une démarche active sur le terrain.

En ce qui concerne la participation au processus décisionnel, le rôle du Conseil national de l'habitat a par exemple été précédemment souligné : cette institution permet aux associations d'être véritablement actives dans le processus décisionnel.

Quant à l'action des associations sur le terrain, elle est multiforme. Elle peut par exemple se traduire par une aide à l'accès à l'information pour les habitants. Autre exemple d'action des associations, les agences immobilières à vocation économique et sociale (AIVS) ont été créées pour apporter aux populations défavorisées un moyen supplémentaire d'accéder à l'habitat : appartenant à un réseau d'opérateurs associatifs, ces agences louent des logements sociaux pour les sous louer aux populations défavorisées. Le succès de cette expérience doit cependant être nuancé : il semblerait que ce système favorise le développement d'une filière médiatisée pour sélectionner les personnes qui bénéficieront de la sous-location, sur des critères implicites (composition de la famille, comportement, solvabilité…). Les associations procèdent en effet à cette sélection parce qu'elles se placent comme garante du sous-locataire (et prend donc pour lui un certain risque financier) mais aussi parce qu'elles veulent assurer leur crédibilité. Ainsi, cela conduirait au rejet d'une partie de la population demandeuse de logement et à la création implicite d'une catégorie de « sous-citoyens ».

© OCDE 2001

Néanmoins, malgré les nuances à apporter, la voie associative demeure la structure d'action privilégiée pour que le citoyen puisse se faire entendre et participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques relatives au logement social. Elle est en outre l'instrument essentiel pour une plus forte décentralisation des actions et pour une véritable participation directe des citoyens.

Conclusion

Les récentes émeutes dans certaines cités de banlieue, les difficultés rencontrées par les pouvoirs publics et par les élus locaux dans la gestion quotidienne de ces cités contribuent à maintenir d'actualité la question du logement social en France. Cette question, après avoir été durant une vingtaine d'années uniquement celle de la construction d'un parc locatif pour répondre à la forte demande de logements s'est complexifiée depuis la fin des années 70 : aujourd'hui s'ajoutent à la question de la construction celle de la gestion de ce parc, de son amélioration et celle de l'intégration de ces logements et de leurs occupants dans la ville. Elle ne se pose pas dans les mêmes termes pour les 3,9 millions de logements locatifs gérés par les organismes HLM. Ce rapport a essayé de tenir compte de cette diversité bien que la cité de banlieue de grande ville demeure particulièrement significative et exemplaire des problèmes et de leurs solutions par l'intensité avec laquelle elle révèle la difficulté de la relation entre l'administration et le citoyen et par le cadre privilégié qu'elle offre pour des expériences d'amélioration de cette relation.

La politique française du logement social se caractérise par une forte emprise du niveau national et fait l'objet d'une production normative abondante et variée

L'impérieuse nécessité d'une politique nationale d'ensemble du logement dans les années 50, la structure administrative alors encore plus fortement centralisée qu'elle ne l'est aujourd'hui, la tradition juridique française qui accorde une place importante à la norme de droit, ont imprimé, dans les années cinquante, les caractéristiques du cadre de la politique du logement social. L'intérêt que les hommes politiques de chacune des tendances successivement au pouvoir ont constamment manifesté pour le sujet a aussi contribué à le maintenir au niveau des questions politiques de portée nationale, en dépit des compétences confiées au niveau local par la décentralisation, et à une forte production de normes (lois, décrets, circulaires). Le processus d'amélioration de la politique du logement social à partir des étapes antérieures a par ailleurs conduit à une « sédimentation » des textes, des structures institutionnelles et par conséquent des circuits de prise de décision. Cette situation, comporte au plan du renforcement de la relation de l'administration avec le citoyen, des avantages et des inconvénients :

Une bonne prise en compte de la nécessité d'améliorer la relation avec le citoyen lors de la définition, au niveau national, des objectifs globaux des politiques du logement social

Le fait que l'impulsion, la conception, la définition des objectifs et des modalités des politiques du logement social relèvent du niveau national a permis la traduction rapide dans la production normative concernant le logement social de l'évolution du contexte général français vers un renforcement des relations entre les administrations et les citoyens (notamment avec l'accent qui est mis, dans les années 90 sur la notion d'usager citoyen). La préoccupation de la qualité de la relation administration /citoyen, absente à l'origine en raison de la toute puissance de l'administration qui prévalait alors, est entrée progressivement dans la politique du logement social, au rythme de l'évolution générale de la réflexion sur l'activité administrative. De plus, les révoltes de banlieue ont été un violent révélateur, entre autre, de l'absence de dialogue ou de sa médiocrité et ont sans doute contribué à accélérer la prise de conscience que son amélioration serait un facteur non négligeable du succès des politiques en faveur d'une meilleure cohésion sociale et d'une limitation des phénomènes de ségrégation. L'objectif d'une plus forte implication de l'habitant dans les contrats de ville figurant dans la circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 ou la consultation des locataires sur les projets de réhabilitation d'immeubles prévue au début des années 90 sont de bons exemples de cette attention portée à l'actualisation de la formulation des grandes orientations générales.

© OCDE 2001

Une relation avec le citoyen rendue difficile en pratique par la multiplicité des textes et des organismes compétents…

La liste des structures directement en charge du logement social est particulièrement longue : cabinet du ministre en charge du logement, Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction de ce ministère, Délégation interministérielle à la ville, Union nationale des fédérations d'organismes HLM, Conseil national des villes, Conseil national de l'habitat, services déconcentrés (Directions départementales de l'équipement), services municipaux. Elle s'explique en grande partie par le foisonnement et la stratification des dispositions relatives au domaine. La conséquence est qu'en dépit de l'affirmation théorique d'une relation renforcée entre l'administration et le citoyen, celle-ci est difficile en pratique. La simple identification par le citoyen de l'interlocuteur compétent pour la question à résoudre est peu aisée. En outre, la coordination entre les différents organismes est elle-même difficile.

… et par la situation de grande difficulté d'une partie du public concerné

Les problèmes d'insertion, les difficultés économiques, voire l'absence de maîtrise de la langue sont autant d'obstacles supplémentaires aux actions entreprises en faveur de l'information, de la consultation et de la participation active de certains des citoyens concernés. Les alternatives sont alors l'abstention à toute forme de relation de communication/participation avec l'administration en dehors des cas strictement nécessaires (tels la démarche d'attribution d'un logement) ou le recours à une association plus familiarisée avec la multiplicité des interlocuteurs et des procédures. Seuls les individus qui ont le temps, les capacités intellectuelles ou la volonté de comprendre les modalités des relations avec l'administration et d'entreprendre les démarches correspondantes peuvent en tirer un véritable profit.

La relation avec le citoyen passe essentiellement par le canal des associations

Les difficultés décrites plus haut, cumulées avec le fait que de nombreuses structures de décision et de concertation sont nationales, contribuent à une forte présence des associations. Dans le domaine du logement social, il convient de distinguer dans la relation entre l'administration et le citoyen celle qui relève d'une forme de représentativité au travers des associations porte-parole du citoyen/usager de celle qui relève d'un engagement direct et personnel du citoyen/individu. Les associations sont présentes dans les instances nationales de conception des politiques du logement social et dans les instances locales (régionales, départementales et municipales) plus impliquées dans la mise en œuvre de ces politiques. Elles sont ainsi consultées et participent à la prise de décision. Elles peuvent aider l'habitant dans ses démarches lorsque celui-ci est dans l'incapacité de les accomplir lui-même. En effet, l'information individuelle est difficile, les opportunités de concertation et de participation individuelle sont limitées et peu saisies : les élections de représentants de locataires souffrent d'un fort taux d'abstention ; le nombre des adhésions aux associations est faible ; le système qui impose de manifester son opposition à un projet de réhabilitation des logements pour obtenir son rejet semble tenir compte de cette inertie ou de la difficulté à faire exprimer une opinion par l'individu. Cette forte présence des associations dans le dialogue du citoyen avec l'administration soulève la question de leur représentativité réelle et celle de la formulation des opinions et des préoccupations des locataires et des candidats à l'attribution de logements sociaux.

Les initiatives locales : lieu privilégié des relations individuelles.

Ce système laisse sans doute insatisfait le citoyen qui peut avoir l'impression que les décisions sont prises trop loin et sont éloignées de ses besoins quotidiens. La demande formulée par le citoyen ne peut souvent dépasser son intérêt personnel et revêt difficilement un caractère plus général et collectif, davantage susceptible d'intéresser l'administration. Le système laisse donc également insatisfaite l'administration qui, tendant la main, n'établit cependant pas le contact constructif souhaité avec le citoyen et ne parvient pas à obtenir cette expression d'un besoin collectif. Le terrain de

© OCDE 2001

Tableau 22. **Les structures institutionnelles en charge du logement social**

Niveaux et compétences	Structures pour l'information, la consultation et la participation du citoyen	Structures administratives	Bailleurs de logements sociaux
Niveau national : Conception des politiques nationales et du cadre légal	*Information* : Agence nationale d'information sur le logement Cellule information-logement (du ministère chargé du Logement)	Ministère du Logement (Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction)	Union nationale des fédérations d'organismes HLM
	Consultation/Participation : Conseil national de l'habitat (représentants de locataires, associations de lutte contre l'exclusion) Conseil national des villes (élus, représentant des habitants) Commission nationale de concertation (représentants de bailleurs et de locataires) Commission mixte nationale de HLM (représentants de bailleurs et de locataires)	Délégation interministérielle des villes	Union nationale des fédérations d'organismes HLM
Niveau local : *Régional, départemental* gestion et mise en œuvre concrète des politiques	*Information* : Agences départementales d'information sur le logement *Consultation/Participation* : Conseils départementaux de l'habitat Commissions mixtes de HLM (représentants de bailleurs et de locataires)	Préfecture	
Niveau du lieu d'habitation : Gestion quotidienne et initiatives locales	*Information* : Milieu associatif *Consultation/Participation* : Conseils d'administration des organismes HLM (bailleurs, représentants de locataires) Initiatives locales, quartiers	Mairie (Service du logement social)	Organismes HLM

rencontre se situe au niveau local de la vie de quartier, lieu où le contact et la participation directs du citoyen sont plus aisés, avec l'appui des associations. Ceci explique le développement de nombreuses initiatives à ce niveau, rendues possibles par des textes plus généraux. Certaines connaissent un certain succès notamment parce qu'elles se sont développées autour d'un simple sujet concret et quotidien de dialogue, suffisamment proche des préoccupations du citoyen pour entraîner sa participation active.

Le nécessaire décloisonnement des services et des initiatives pour de meilleures relations avec le citoyen

Les consultants ont parfois eu l'impression d'avoir eu en face d'eux des interlocuteurs tellement impliqués dans leur secteur d'attribution bien précis qu'ils ignoraient ce qui pouvait être fait soit par d'autres intervenants dans le même secteur qu'eux soit par des intervenants appartenant au même organisme qu'eux dans un secteur d'activité proche. Cette sectorisation des actions est encore plus flagrante sur le terrain où il est difficile parfois de saisir la cohérence des politiques pratiquées : les objectifs sont clairement identifiés tant dans les textes que dans les discours mais chaque acteur essaie de les mettre en œuvre avec sa propre approche sans pouvoir coopérer avec d'autres. Les initiatives locales prometteuses dont le rapport rend compte par des exemples détaillés, souffrent de ne pouvoir être transposées faute de coordination et de communication. A ces raisons s'ajoutent la taille géographique et la multiplicité des acteurs impliqués.

© OCDE 2001

Une nouvelle loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 (ex projet de loi « Urbanisme habitat, transports ») introduit des dispositions qui renforcent l'implication des habitants et des associations de locataires et la résolution pré-contentieuse des litiges, essentiellement grâce à trois mesures :

- La loi impose la mise en place de conseils de concertation locative au niveau des immeubles ou groupes d'immeubles, qui sont consultés sur tous les projets de travaux et toute mesure touchant aux conditions d'habitat et au cadre de vie des habitants.
- La loi élargit le rôle des commissions départementales de conciliation, qui succèdent aux commissions mixtes (paragraphe 36), à tous les litiges individuels ou collectifs avec pour objectif de trouver une solution amiable pour éviter d'avoir à saisir le juge.
- Les plans de concertation doivent prévoir notamment « les moyens matériels et financiers attribués aux représentants des locataires pour exercer leurs fonctions ».

Les efforts entrepris par la France à tous les niveaux, dans le domaine du logement social comme dans d'autres, pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens sont donc patents et continus depuis une quinzaine d'années. Une volonté politique forte au niveau central et des expériences locales originales en sont les principaux atouts.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :

BENGUIGUI, Francine – DGUHC, Plan urbanisme construction architecture

BERTHE, Patrice – Secrétaire général adjoint chargé de l'aménagement et du développement

BLAIS, Jean-Paul – DGUHC

BONNETI , Michel – Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

BOUZOLS, Charles – Association CIVILITES (Association des citoyens et des initiatives pour la vie locale, l'insertion sur le territoire et l'économie solidaire)

BRAILLON, Céline – Centre national des villes

CHAUDIERES, Claude – directeur d'Interlogement 93

DANJEAN, Jean-Marc – directeur général des organismes HLM

DUPONT, Emmanuel et Michel DIDIER – Délégation interministérielle à la ville (DIV)

GAL, Gilles – ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Direction du personnel et des services, chargé du bureau de la modernisation et de la vie des services

GRANDE, Daniel – GIE villes et quartiers

GUISLAIN, CAMOUN et BELLARGENT, Union nationale des fédérations d'organismes de HLM (UNFOHLM)

JOINVILLE, Pascale – DGUHC, Mission de la communication

LAHAYE, Frédérique – Union nationale interfédération des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOOPSS)

LANCO, Patrice – DGUHC, Conseiller

LEBORGNE, Annick – DGUHC, Bureau des politiques sociales

LHOMME, Nicole – DGUHC, Bureau des rapports locatifs

MALLET, Richard – Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), Bureau de la programmation et des interventions urbaines

MAURY, Nicole – Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL), Chargée d'études

PIRON, Olivier – DGUHC, Secrétariat permanent du plan urbanisme construction architecture

RASTOL, Frédérique – Cabinet du ministère du Logement

RATHIER, Francis – Bureau d'études et de recherches sociologiques (Bordeaux)

TRIENTZ, Jean-Bernard – DGUHC, Bureau de la réglementation des organismes constructeurs

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

CIRCULAIRE n° 93-60 DU 6 AOÛT 1993 relative à la concertation avec les locataires concernés par des projets de réhabilitation d'immeubles à l'aide de financement PALULOS.

CIRCULAIRE DU 31 DÉCEMBRE 1998 relative aux contrats de ville 2000-2006.

LOI DU 31 MAI 1990,
visant à la mise en œuvre du droit au logement.

LOI D'ORIENTATION,
n° 98-657 relative à la lutte contre les exclusions (volet logement).

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE (1998),
Promouvoir le droit au logement, Contribution à l'évaluation de la loi du 31 mai 1990 ; ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, secrétariat d'État au Logement ; ouvrage collectif, septembre.

© OCDE 2001

LES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DES COMMUNICATIONS (TIC) AU SERVICE DE LA TRANSPARENCE ET DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS EN CORÉE

par Boyoung Im (*ministère de la Planification et du Budget de la Corée*)
(*avec* Jinwoo Jung, *Université nationale de Séoul*)

Résumé

Le rapport est centré sur l'utilisation des technologies de l'information, non seulement pour l'efficacité des administrations publiques, mais aussi pour le renforcement des relations entre les citoyens et les administrations en Corée. Le domaine des technologies de l'information et des communications (TIC) offre l'exemple d'une pratique d'avenir et d'efforts de transparence et de démocratie.

Les efforts déployés actuellement par l'administration coréenne répondent à son objectif d'être « une administration restreinte, mais efficiente » au service des citoyens qui demandent des prestations plus efficaces, et de renforcer ainsi les principes de la démocratie. Un certain nombre de lois ont été adoptées dont l'objectif principal est de défendre le « droit de savoir » des citoyens et d'encourager ceux-ci à participer au fonctionnement de l'administration. Le but ultime de ces lois est d'assurer la justice, la transparence et la confiance dans l'administration. Parmi elles, on citera la loi sur les procédures administratives, qui souligne la nécessité d'écouter les citoyens avant de prendre une décision administrative ; la loi sur la publicité de l'information par les organismes publics, qui a pour but de garantir l'accès à l'information détenue par les administrations et à en favoriser la diffusion. Cette loi définit les obligations des organismes publics relatives à l'information du public, les modalités de la publicité de l'information et les procédures de règlement des litiges ; la loi sur la protection des données à caractère personnel tenues à jour par les organismes publics réglemente la protection des informations détenues par les administrations ; enfin, des lois spécifiques – notamment la loi sur les signatures électroniques et la loi sur la promotion de l'utilisation des systèmes d'information et sur la protection de l'information – ont été adoptées pour encourager l'utilisation des nouvelles technologies de l'information afin de renforcer les relations entre les administrations et les citoyens.

L'étude de cas analyse la modernisation en ligne des formalités administratives par la Ville de Séoul (OPEN, *On-line Procedures Enhancement*), système qui doit assurer ainsi la transparence de l'administration municipale, en empêchant la corruption, les délais excessifs et les décisions arbitraires. Ce système fondé sur l'Internet permet au citoyen de suivre le traitement de sa demande de permis ou d'autorisation dans les domaines les plus exposés au risque de corruption, ainsi que d'interroger l'administration s'il vient à déceler une irrégularité. OPEN a aussi influé sur l'élaboration de l'action municipale à Séoul. Les décisions étaient auparavant prises le plus souvent par quelques fonctionnaires agissant seuls, ce qui pouvait fausser l'élaboration de l'action à mener. Aujourd'hui, avec la participation des citoyens et l'adoption d'OPEN, l'élaboration des politiques publiques gagne aujourd'hui en transparence.

OPEN, qui sera progressivement mis en application dans toutes les collectivités locales et dans certains services de l'administration centrale, devrait entraîner une évolution sensible des habitudes et du comportement des fonctionnaires coréens.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) s'est rapidement développée en Corée depuis les années 90. Les taux de croissance annuels de diffusion de l'Internet, des abonnements au téléphone mobile et de la diffusion des ordinateurs personnels s'établissent respectivement à 43 %, 103 % et 22 %[44]. Les relations des administrations publiques coréennes avec les citoyens ont considérablement évolué avec le développement des technologies de l'information. Durant les années 60 et 70, la croissance économique rapide de la Corée s'est faite dans le cadre d'une société dirigée par l'État. La masse des citoyens était exclue de l'élaboration de l'action publique. Aujourd'hui en revanche, le gouvernement de la Corée est confronté à un problème nouveau. L'explosion de la participation des citoyens à l'élaboration de l'action publique est une question nouvelle qui pose des problèmes inattendus, notamment le retard de l'action publique et d'incessants conflits entre les groupes de pression.

La révolution de l'information a exercé une profonde influence sur les administrations publiques en Corée. Chaque fonctionnaire dispose aujourd'hui d'un ordinateur personnel et d'une adresse électronique, les trois quarts des administrations centrales ont nommé leur propre responsable des technologies de l'information et la moitié de leurs actes d'approbation sont effectués en ligne.[45] Tous les ministères et les organismes publics centraux, ainsi que les collectivités locales, ont leur site Web, même si leur qualité et leur contenu sont très inégaux. En se connectant à ces pages d'accueil, les citoyens et les autres parties intéressées ont accès à l'information publique plus aisément et plus efficacement.

Le gouvernement de la Corée essaie d'utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) non seulement pour que les administrations gagnent en efficacité, mais aussi pour renforcer les relations entre les citoyens et les administrations. Sur certains pages d'accueil des administrations centrales, des espaces de dialogue[46] ouvrent de larges fenêtres de contact entre les citoyens et les administrations. Le domaine des TIC offre l'exemple d'une pratique d'avenir révélant les conditions et facteurs essentiels de la transparence et de la démocratie.

La Communauté urbaine de Séoul offre l'exemple de plusieurs méthodes remarquables pour mettre les TIC au service des relations entre les citoyens et les administrations. Séoul met en œuvre un système de modernisation en ligne des formalités administratives (OPEN, *On-line Procedures Enhancement*), par exemple pour les demandes de licence et de permis. L'ensemble de l'opération (de la soumission de la demande à la décision proprement dite) se déroule au grand jour, les citoyens disposant par l'Internet de toute l'information voulue sur la prise de décision. Ce système élargit l'accès aux renseignements administratifs en donnant des informations sur les formalités administratives 24 heures sur 24 par l'Internet. Il favorise la transparence des procédures administratives et élimine le risque de corruption par la surveillance et le contrôle directs du public. L'Internet étant de plus en plus utilisé, ces effets s'en trouveront renforcés.

OPEN a démarré à l'échelon local, mais il a été choisi par le gouvernement comme outil de pointe pour favoriser une gestion novatrice dans le secteur public en novembre 1999. Les résultats d'OPEN se sont avérés satisfaisants pour les citoyens comme pour les fonctionnaires. A ce jour, toutes les collectivités locales ont adopté ce système en 1999 ou 2000, tandis que certaines administrations centrales comptent le mettre en application dans le cadre de leurs plans qui visent à organiser l'administration en ligne en Corée.

Objectif

Cette étude de cas est une contribution aux travaux entrepris par le Groupe de travail du PUMA sur « Le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens ». L'objectif général de ces travaux est d'appuyer, par l'analyse comparative des politiques et des méthodes appliquées dans les pays Membres de l'OCDE, notamment l'utilisation de nouveaux outils comme les TIC, les efforts des administrations visant à renforcer la participation du public, la transparence, le contrôle démocratique et l'efficacité de l'action publique.

© OCDE 2001

Ce rapport s'attache principalement aux méthodes qu'emploie le gouvernement de la Corée pour informer les citoyens, les consulter et les inciter à se servir des TIC. Il se compose de trois grandes parties :

- Une vue d'ensemble du cadre général de l'administration électronique en Corée.
- Une étude de cas sur le système OPEN qu'applique la Ville de Séoul.
- Un bref exposé des initiatives nouvelles, notamment le projet « G4C » (*Government for Citizen*, l'administration au service du citoyen).

Ce rapport se fonde sur des documents de l'administration, des rapports émanant d'instituts de recherche et des entretiens avec des fonctionnaires et des agents chargés de l'administration en ligne ou des relations avec les citoyens.

Données générales sur le régime politique Coréen

Pendant une génération entière, la République de Corée a été un remarquable exemple de développement économique dirigé par l'État. Ses tenants la citait comme preuve qu'un régime militaire qui se modernise peut contenter le peuple par une croissance économique rapide (Rose 1999, pp. 22-23). Toutefois, le développement économique dirigé par l'État a eu pour effet secondaire de mettre des obstacles sur la voie de la démocratie, notamment par l'exclusion des citoyens de l'élaboration de l'action publique. Il fallait commencer par la présidence, organe qui détenait trop de pouvoir pour le bien du pays. Il existait bien un cabinet, mais le président pouvait décider pratiquement seul s'il le voulait.

Depuis l'instauration d'élections libres en 1987, la Corée est l'exemple, rare en Asie, d'une nouvelle démocratie. En 1992, Kim Young Sam est devenu le premier président civil en plus de trois décennies. En décembre 1997, Kim Dae Jung fut le premier candidat de l'opposition à être élu président.

La mission fondamentale de l'administration coréenne change aujourd'hui du fait de l'évolution du régime politique. Le gouvernement doit maintenant trouver comment passer de son double objectif traditionnel de développement économique et de sécurité nationale à la définition de rôles qui, en démocratie, conviennent mieux à l'administration publique.

Aujourd'hui, les associations civiques et d'autres organisations non gouvernementales exigent que les opérations électorales et les institutions politiques deviennent plus transparentes, qu'elles soient plus étroitement contrôlées, et que les administrations se réduisent et se décentralisent (Shim, 1999, pp. 15-16). Conformément aux exigences des citoyens, l'État doit, pour l'efficacité de ses prestations, réformer son organisation et sa politique de personnel, tout en veillant à renforcer les principes démocratiques. Les efforts déployés actuellement par l'administration coréenne répondent à son objectif d'être « une administration restreinte, mais efficiente ». Les programmes de réforme du secteur public mis en œuvre par le gouvernement Kim Dae Jung ont voulu répondre à ces exigences par la réorganisation de l'administration et de la fonction publique, par le changement des habitudes et de l'état d'esprit des personnels du secteur public.

Les citoyens avaient demandé, à la fin des années 80, un accès plus facile aux informations publiques et la possibilité de participer à la prise de décision. En réponse à cette demande, le gouvernement de la Corée a rendu publics des plans visant à mettre en place une « administration électronique ». La mise en place d'une administration électronique a essentiellement pour but d'assurer de meilleurs services aux citoyens et aux entreprises, et d'utiliser plus efficacement les moyens d'information du gouvernement. L'administration électronique suit plusieurs principes directeurs qui, au Royaume-Uni, ont été définis ainsi : organiser les services à partir des choix des citoyens ; élargir l'accès à l'administration et à ses services ; favoriser l'insertion sociale ; mieux exploiter l'information (*Cabinet Office*, Royaume-Uni, 2000). En Corée, comme ailleurs, l'organisation d'une administration en ligne a pour but ultime l'efficience de l'élaboration de l'action publique et la satisfaction des citoyens.

© OCDE 2001

Cadre des relations entre les administrations et les citoyens

Cadre juridique

Quatre grandes lois ont été adoptées qui définissent le cadre juridique des relations entre les administrations et les citoyens, et une loi sur l'administration électronique a été adoptée plus récemment, le 28 février 2001[47]. Ces quatre lois sont : la loi sur la publicité de l'information par les organismes publics ; la loi sur les procédures administratives ; la loi fondamentale en faveur de l'informatisation ; et la loi sur la protection des données à caractère personnel tenues à jour par les organismes publics. Leur objectif principal est de défendre le « droit de savoir » des citoyens et d'encourager ceux-ci à participer au fonctionnement de l'administration. Leur but ultime commun est d'assurer la justice, la transparence et la confiance dans l'administration :

- L*oi sur la publicité de l'information par les organismes publics* (31 décembre 1996) : elle a pour but de garantir l'accès des citoyens à l'information et d'en favoriser la diffusion. La loi énonce les obligations des organismes publics relatives à l'information du public, les modalités de la publicité de l'information et les procédures de règlement des litiges.
- L*oi sur les procédures administratives* (31 décembre 1996) : cette loi souligne la nécessité d'écouter les citoyens avant de prendre une décision administrative et vise à ce que l'administration comprenne mieux les demandes des citoyens et y réponde.
- L*oi sur la protection des données à caractère personnel tenues à jour par les organismes publics* (31 décembre 1996) : les dispositions prises pour assurer la confidentialité des données à caractère personnel que l'administration n'est pas autorisée à divulguer.
- L*oi fondamentale en faveur de l'informatisation* (4 août 1995) : elle a pour but d'encourager l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens. La mission de l'Agence nationale pour l'informatisation repose sur cette loi.
- L*oi sur l'administration en ligne* (28 février 2001) : elle encourage l'adoption des nouvelles TIC dans l'ensemble des administrations publiques, ainsi que dans le corps législatif et les organismes administratifs et juridictionnels. Cette loi comporte une refonte complète des méthodes de gestion documentaire des autorisations, de la distribution et de l'entretien, la réorganisation des tâches pour l'efficience de l'administration interne, pour l'avènement d'une administration sans papier. Le gouvernement peut aussi utiliser les documents et l'authentification électroniques dans ses tâches administratives.

Tableau 23. **Principales lois sur les relations administrations-citoyens et sur l'administration électronique**

Loi	Objectif	Groupe cible
Loi sur la publicité de l'information par les organismes publics	Transparence	Chaque citoyen
Loi sur les procédures administratives	Participation	Chaque citoyen, les groupes de pression
Loi sur la protection des données à caractère personnel tenues à jour par les organismes publics	Confidentialité	Chaque citoyen
Loi fondamentale en faveur de l'informatisation	Les infrastructures de l'information	L'ensemble de la collectivité
Loi sur l'administration électronique	Régime d'exploitation de l'administration en ligne	Les administrations

© OCDE 2001

Cadre institutionnel

En Corée, plusieurs organes et cadres du secteur public sont chargés des projets sur l'administration électronique, notamment :

- Le *Centre informatique des administrations*, au ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur, qui gère le réseau informatique, informatise les tâches administratives, favorise la généralisation à l'ensemble des administrations des ressources informatiques et d'information du public, met la technologie de l'information à la disposition des organismes publics et diffuse l'information administrative auprès du public[48] ;
- Le *ministère de l'Information et de la Communication*, chargé d'élaborer une politique cohérente et complète de passage à la société de l'information et de développement du secteur des technologies de l'information et des communications (TIC) ;
- Le *ministère de la Planification et du Budget*, qui contribue à la mise en place de l'administration électronique par le biais des restructurations et des concours financiers aux ministères ;
- Le *responsable des technologies de l'information* de chaque organe de l'administration centrale, chargé d'encourager les fonctionnaires à trouver de nouvelles modalités de partenariat avec le secteur privé.

Une Commission de l'informatisation nationale a été créée en avril 1996 et placée sous l'autorité du Vice-président. Une équipe de travail a été constituée au ministère de l'Information et de la Communication. La commission s'est attachée principalement aux problèmes d'infrastructure, par exemple les autoroutes de l'information. Cependant, le partenariat et la coopération avec les autres ministères compétents sont restés limités : le ministère de l'Information et de la Communication doit faire un effort d'initiative.

En février 2001, un sous-comité de l'administration en ligne a été créé et placé sous l'autorité de la Commission présidentielle de l'innovation dans l'administration[49]. Ce sous-comité du Comité de l'administration électronique vise la coordination de l'action publique et le partenariat entre les administrations pour réaliser l'informatisation des administrations publiques. Le comité a pour fonction de définir des stratégies visant à mettre en place une administration électronique, c'est-à-dire d'arbitrer les conflits entre ministères compétents, d'évaluer les résultats des programmes d'informatisation mis en œuvre et d'élaborer les différents plans envisageables pour innover dans l'administration au moyen des TIC. Le comité se compose d'experts extérieurs, ainsi que des vice-ministres des principaux ministères compétents : le ministère de la Planification et du Budget, le ministère de l'Information et de la Communication, le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur, le ministère de l'Éducation.

Le Sous-comité de l'administration électronique a tenu sa première conférence le 19 mars 2001 pour réfléchir sur l'évaluation et le suivi des principaux dossiers concernant l'administration électronique. Les conclusions de cet échange de vues seront mises en relation avec l'investissement budgétaire. Un rapport d'activité sur l'administration électronique sera régulièrement adressé au président.

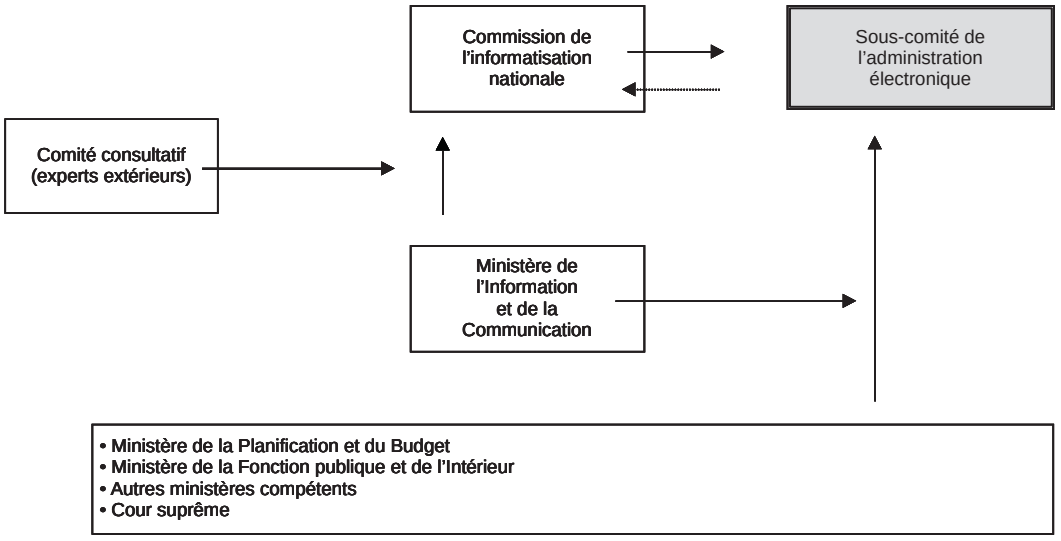
Tableau 24. **Budgets des administrations civile et électronique, Corée, 2000 et 2001, en dollars**

	2000	2001
Administration électronique	207 833 000	307 333 000
Administration civile	78 333 000	110 750 000

Source : communiqué de presse du ministère de la Planification et du Budget (12 août 2000).

© OCDE 2001

Graphique 8. **Organisation de la mise en œuvre de l'administration en ligne en Corée**



Vue d'ensemble de l'Étude de cas

Contexte du système OPEN

Première étape de son application nationale, la modernisation en ligne des formalités administratives (OPEN, *On-line Procedures Enhancement*), conçue par la Communauté urbaine de Séoul, a été retenue comme « méthode exemplaire » lors d'une réunion ministérielle de novembre 1999. Ensuite, le ministère de la Planification et du Budget et le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur ont décidé de passer à la généralisation du système OPEN. Le ministère de la fonction publique et de l'Intérieur s'est chargé de l'élaboration centralisée, entre janvier et mai 2000, d'un progiciel unique qui a permis aux différents organismes publics d'économiser des ressources budgétaires. En 1999, 20 collectivités locales pilotes avaient adopté le système ; en 2000, les 208 collectivités locales l'avaient fait. Certaines administrations centrales qui traitent beaucoup de dossiers de demande adopteront OPEN en 2001.

La modernisation en ligne des formalités administratives (OPEN) a été conçue pour prévenir la corruption lors des formalités administratives qui interviennent lorsqu'un citoyen demande à sa commune un permis, une licence et d'autres documents. OPEN a pour origine les habitudes administratives propices à la corruption, notamment les habitudes « Kwan-si » (le jeu des relations) que l'on peut rencontrer dans les sociétés orientales et qui s'opposent à l'affermissement de la démocratie et à la primauté du droit en Corée. OPEN a été élaboré pour éviter les délais excessifs, les décisions arbitraires et les « commissions spéciales », et assurer ainsi la transparence de l'administration municipale. Ce système fondé sur l'Internet permet au citoyen de suivre le traitement de sa demande de permis ou d'autorisation dans les domaines les plus exposés au risque de corruption, ainsi que d'interroger l'administration s'il vient à déceler une irrégularité.

Caractéristiques générales

Lancement **:** OPEN est entré en exploitation le 15 avril 1999 sur 26 secteurs qui reçoivent de nombreux dossiers de demande. Après un an de fonctionnement et certaines modifications techniques (le 2 mars 2000), 15 secteurs exposés au risque d'irrégularités ont été ajoutés au système, et les dossiers de demande correspondants ont été ouverts au public. Parmi ces secteurs, on citera :

© OCDE 2001

Encadré 46. **Domaines d'activité visés par le système OPEN**

- *Transports* : évaluation des effets sur la circulation, révision du tarif des taxis, mise en place et adaptation des itinéraires des navettes rurales, accord sur les itinéraires des autobus urbains et autorisation d'exploitation des gares routières pour cars express et interurbains.
- *Logement et construction* : branche de la construction de logements, examen et approbation des projets de construction, des opérations de rénovation de l'habitat et des projets de réaménagement des centres villes.
- *Environnement* : réserves foncières pour création d'espaces verts, entreprises d'évacuation des déchets et approbation des contrats de sous-traitance.
- *Urbanisme* : approbation des textes qui ont des incidences spatiales ; décisions et modifications portant sur les plans d'urbanisme.
- *Bâtiments et travaux publics* : rémunération, construction d'équipements, modifications des plans de construction d'équipements, assistance technique à la construction et marchés annuels d'entretien d'équipement sur dépenses contrôlées.
- *Entreprises et économie* : révision du tarif du gaz de ville applicable aux consommateurs, déclaration d'ouverture et modifications des grandes surfaces et aide financière aux petites et moyennes entreprises.
- *Hygiène et protection sociale* : sous-traitance des équipements sociaux, régime d'autorisations et de sanctions applicable aux établissements de spectacles et aux cabarets.
- *Services d'incendie* : réception des nouvelles casernes.
- *Divers* : paiement de la logistique et des redevances de construction, contrôle de l'obligation d'orner les immeubles d'un certain nombre d'objets d'art.

4 domaines liés aux activités des entreprises et à l'économie, 5 aux transports et 6 à l'environnement (voir l'encadré 46). A partir de juillet 2000, d'autres fonctions administratives ont été ouvertes au public, notamment 20 compétences civiles qui ont trait à la vie quotidienne des citoyens, par exemple l'assainissement et le nettoiement de la voirie, les équipements sociaux, le logement, l'urbanisme et les services d'incendie. Tous les formulaires de demande mentionnent aujourd'hui le nom du fonctionnaire compétent, son numéro de téléphone et son adresse électronique, pour que le citoyen qui souhaite suivre le traitement de sa demande puisse prendre contact directement avec lui par l'Internet.

Gestion **:** le système a été conçu pour que le personnel chargé d'instruire les demandes puisse s'en servir facilement :

- ***Validation des données*** par programme informatique ou à la main : les données d'entrée sont validées quotidiennement et le service qui les émet est avisé pour correction ou complément. Un programme informatique vérifie automatiquement si l'entrée des données est retardée ou non. La gestion du système est régulièrement vérifiée. Une équipe a été constituée à cet effet. Elle détermine s'il y a omission ou retard dans l'entrée des données et si les données sont exactes pour que des mesures puissent être prises en vue de les corriger.
- ***Cyber-inspection*** effectuée par l'Internet : les fichiers de données de la page d'accueil des requêtes sur l'Internet sont d'abord inspectés à l'écran. Tout élément douteux est alors révisé par confrontation des fichiers à la situation réelle des travaux, ce qui permet une inspection efficace des travaux en cours. En 2000, les inspections ont permis de déceler au total 42 irrégularités, qui ont entraîné 1 sanction disciplinaire, 9 avertissements, et 32 corrections.
- Des ***prix*** sont décernés aux fonctionnaires qui ont le mieux entré les données (84 prix ont ainsi été attribués en 2000) et il est prévu d'instituer des prix pour ceux qui appelleront OPEN.
- Pour encourager les citoyens à utiliser OPEN, des ***campagnes de publicité*** sont menées, par brochures, autocollants, affiches, annonces dans le métro, signaux électroniques, guides d'utilisation du système (disponibles dans chaque antenne d'arrondissement), journaux et médias télédiffusés.

© OCDE 2001

Ressources : lorsqu'elle a été lancée, le 1er février 1999, l'équipe de développement OPEN se composait de 3 spécialistes en analyse des politiques et de 9 développeurs de programmes. Pour prévenir la corruption, c'est le Service d'audit et d'inspection de la ville de Séoul qui est chargé d'administrer OPEN. Un groupe de projet a été constitué pour l'aider. Aujourd'hui, 5 000 agents de 485 services de la ville qui traitent des dossiers de demande sont formés à l'utilisation du système, à l'entrée et à la modification des données. A l'issue de sa formation, un code d'utilisateur et un mot de passe sont attribués à chaque stagiaire pour lui permettre d'entrer des données depuis son service.

Le point des avantages et des limites du système OPEN

OPEN contribuera grandement à prévenir les décisions arbitraires et à réduire la durée des formalités administratives, ce qui améliorera les relations entre les administrations et les citoyens et empêchera la corruption. Les quatre axes d'OPEN peuvent se résumer comme suit :

- *Renforcer les relations entre les administrations et les citoyens* : mettre au jour les opérations administratives internes permet de dissuader les fonctionnaires d'abuser de leurs pouvoirs discrétionnaires et d'augmenter la transparence de l'administration. La rapidité des liaisons par l'Internet rapproche le citoyen et l'administration. L'accès direct en temps réel aux renseignements concrets sur les formalités administratives permet de répondre au « droit de savoir » des citoyens.
- *Tourner l'administration vers le citoyen* : les citoyens peuvent soumettre leur demande et suivre son traitement de bout en bout par l'Internet, quand ils le veulent et où qu'ils soient.
- *Assurer la transparence* : OPEN livre des renseignements complets sur le traitement des dossiers de demande. Nul fonctionnaire ne peut laisser une affaire en souffrance sans motif justifié, ni prendre une décision arbitraire.
- *Prévenir la corruption* : le libre accès à l'information sur les formalités administratives dispense de tout rapport direct avec les fonctionnaires et exclut le versement de « commissions spéciales ».

Quels que soient les avantages de ce système, un certain nombre de limites doivent être dépassées pour pouvoir étendre l'exploitation d'OPEN de l'échelon local au niveau national. Parmi ces limites, on citera :

- Le *secret* qu'imposent certaines données complique gravement l'accès des citoyens à l'information publique. Étant donné l'existence de la République populaire de Corée, la divulgation d'informations publiques peut être réglementée pour des raisons de sécurité nationale.
- Les *traditions culturelles*, qui placent les fonctionnaires au-dessus des citoyens ordinaires, pèsent encore lourdement sur la réussite des méthodes originales.
- *Autres difficultés*, par exemple le manque de personnel pour gérer l'informatique, l'insuffisante précision des lois qui visent à renforcer les relations entre les citoyens et les administrations, et l'immaturité face aux nouveaux outils qu'offrent les TIC.

Mesurer la satisfaction des citoyens

Au 20 janvier 2001, on comptait 1.3 million de visites de la page d'accueil sur l'Internet et 62 000 enregistrements d'entreprises, 338 000 enregistrements de documents et 1 898 000 consultations de documents avaient été effectués. L'utilisation du système par les citoyens est passée de 1 000 visites par jour en moyenne à 25 000 récemment.

Sondage en ligne auprès des citoyens **:** ce sondage figurait à la rubrique « Votre avis » de la page d'accueil des requêtes sur l'Internet et il a mobilisé au total 1 245 visiteurs qui ont donné leur avis. La majorité d'entre eux ont répondu favorablement aux questions suivantes :

- *Pensez-vous que la page d'accueil des requêtes sur l'Internet contribue à clarifier l'administration civile* ? Sur 1 167 réponses, 984 (84.3 %) sont positives et 183 (15.7 %), négatives.
- *Êtes-vous satisfait du traitement des requêtes par le personnel compétent* ? Sur les 1 055 réponses, la majorité (762) sont positives (72.3 %) et 293 (27.7 %), négatives.

© OCDE 2001

Graphique 9. **Exemple de rapport d'activité en ligne d'OPEN : les permis de construire et l'inspection**

« Après examen de la demande, une autorisation d'occuper est délivrée. Ce mode opératoire, notamment la phase en cours, est exposé ci-après. »

Nom du projet : Extension d'un équipement destiné aux entreprises et au quartier (165, Nonhyon-dong)

Titre	Autorisation d'occuper		
Lieu	165, Nohyon-dong, Kangnam-gu		
Formalités	Demande de permis de construire Permis de construire Avis d'ouverture du chantier Demande d'autorisation d'occuper Autorisation d'occuper	Terminé (7.12.99) Terminé (16.12.99) Terminé (25.1.00) Terminé (12.2.00) Terminé (12.2.00)	
Étape d'exécution	Personnel compétent (12.2.00), cadre subalterne (16.2.00), directeur de la Division de l'architecture (16.2.00)		
Description	Autorisation d'occuper 1. Date de l'autorisation : 16 février 2000 2. Objet de l'autorisation : celui qui est précisé dans le dossier de demande 3. Autres obligations • Selon l'article 26 du Code de la construction, les propriétaires doivent entretenir l'immeuble conformément au permis de construire et à l'autorisation d'occuper. • Ils sont tenus de s'acquitter de la taxe à l'achat auprès de la Division des impôts de l'administration du District dans les 30 jours qui suivent la délivrance de l'autorisation d'occuper. • Ils doivent payer les droits d'enregistrement à la Division des impôts de l'administration du District avant de présenter leur demande d'enregistrement de la construction. • Ils sont tenus de demander l'enregistrement de la construction au registre du District dans les 60 jours qui suivent la délivrance de l'autorisation d'occuper.		
Administration compétente	Division de l'architecture		
Service	Division de l'architecture, antenne de Kangnam-gu	Messagerie électronique	[Adresse électronique]
Personnel compétent	[Nom, prénom]	Téléphone	02-530-1390
Date de saisie	16.2.00	Dernière modification	16.2.00 16 :58 :52

Tableau 25. **Diminution des réclamations sur le comportement du personnel (en pourcentage par rapport à l'année précédente)**

Domaines	Construction résidentielle	Bâtiments et travaux publics	Lutte contre l'incendie	Hygiène	Impôts	Gestion de la circulation
Diminution	55 %	52.1 %	52.5 %	44.4 %	40.8 %	49.2 %

***Sondage d'opinion Gallup (Corée)* :** un questionnaire élaboré par le service d'étude de *Gallup* (Corée) a été adressé, entre le 20 novembre et le 13 décembre 2000, à 11 525 citoyens qui avaient personnellement vécu l'année précédente le traitement de leur requête dans sept domaines de la protection sociale par le personnel de l'hôtel de ville et de l'antenne du district. Quarante-neuf % des réponses en moyenne indiquent que le personnel compétent s'est mieux comporté que l'année précédente.

Perspectives

Comme le montre l'exemple d'OPEN, l'adoption des TIC dans le secteur public a produit certains effets bénéfiques, par exemple la transparence, l'efficience, la crédibilité et un regain d'adhésion à la démocratie.

© OCDE 2001

OPEN a été le premier dossier « Méthode exemplaire » de la réunion d'information du 2 novembre 1999. Les meilleures méthodes appliquées à la réforme du secteur public font l'objet d'un rapport aux réunions ministérielles qui se tiennent deux fois par semaine. Ce programme incite à la réforme et encourage les différentes administrations à confronter leurs méthodes.

A l'issue de cette réunion, le gouvernement de la Corée a accéléré les travaux sur un certain nombre de projets pour mettre en place l'administration électronique et bénéficier des TIC :

- U*ne seule fenêtre pour les formalités administratives* – le projet est axé sur la liaison des différents services et l'élaboration de services intégrés mis à la disposition des citoyens sur l'Internet.
- L*e projet d'informatisation de l'administration publique locale* – le gouvernement de la Corée a lancé ce projet en 1997 pour augmenter la productivité et la qualité des services au moyen des technologies de l'information. Pour mettre ce projet en œuvre, un plan général a été arrêté en 1997, 125 millions de dollars d'investissement lui étant affectés entre 1998 et 2002. Au début de ce projet, 10 domaines intéressant la vie quotidienne des citoyens, par exemple la carte d'identité et le cadastre, ont été informatisés. Dans un deuxième temps, le ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur prévoit de construire un guichet unique sur l'Internet en élaborant un système de certification de signature électronique. A l'achèvement du projet en 2002, les citoyens auront accès aux services des administrations publiques sans se rendre dans leurs bureaux.
- L*a mise en application du projet* « G4C » (*Government for Citizen, l'administration au service du citoyen*) – le projet qui établit un plan axé sur les citoyens pour l'innovation dans la fonction publique, appelé « projet G4C », doit contribuer à l'instauration d'une « Corée en ligne restreint, mais efficient ». Il part du constat que les citoyens sont contrariés par la complexité des formalités, leur lenteur et l'obligation de produire plusieurs fois plusieurs documents. Les citoyens s'aperçoivent en outre qu'ils peuvent avoir à se rendre plusieurs fois dans le même service, réitérer leur demande à maintes reprises pour la même affaire ou s'adresser à plusieurs organismes pour obtenir les documents certifiés nécessaires à l'accomplissement d'une même démarche administrative. Tout cela sans l'aide d'un guichet d'information sur les formalités administratives et leurs règles. L'insuffisance des échanges d'informations entre les organismes publics ou les secteurs et le manque de cohésion des textes législatifs et réglementaires connexes entraînent, elles aussi, un grave gaspillage de ressources budgétaires et réduisent l'efficacité de l'administration. Pour résoudre ces problèmes, il a été décidé de réorganiser les méthodes administratives et d'instituer un plan stratégique d'information en vue de constituer une bourse documentaire commune sur les données essentielles les plus fréquemment utilisées.

Le projet « G4C » bénéficie de l'appui conjoint du ministère de la Planification et du Budget, du ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur, du ministère de l'Information et des Télécommunications, du ministère de la Construction et des Transports, ainsi que de la Cour Suprême. Le projet veut assurer l'innovation administrative par les technologies de l'information et le gouvernement en attend une amélioration notable de l'efficience et de la productivité de l'administration par la rapidité et la qualité des services administratifs rendus aux citoyens. Le projet G4C, mis au point d'octobre 2000 à avril 2001, vise quatre objectifs principaux :

- Organiser l'administration sur le modèle d'une entreprise de premier ordre capable de répondre rapidement à l'évolution de l'environnement économique international et de faire face aux crises qui pourraient survenir.
- Construire le modèle cadre et l'infrastructure du partage des données essentielles, ainsi que mettre en place l'organisation et l'assise administrative de l'expansion de ce partage de l'information.
- Instituer un représentant de l'État chargé des services électroniques (fenêtre unique) qui ait les moyens d'étoffer et d'appliquer les plans, ainsi que d'unifier tous les guichets des services administratifs.
- Préparer l'adoption des textes législatifs et réglementaires que nécessite la mise en œuvre de ces nouvelles règles et formalités administratives (notamment l'identification, les signatures électroniques, la délivrance d'attestations et le paiement de droits).

© OCDE 2001

Conclusions

A ses débuts, l'informatisation de l'administration coréenne était axée sur les fournisseurs et le matériel, visant par exemple à doter chaque fonctionnaire d'un ordinateur personnel et à construire un réseau. Le projet national consacré à l'infrastructure électronique de base, principal effort de 1987 à 1996, prévoyait :

- La constitution d'une base de données sur les principales données administratives, par exemple sur l'état civil, les biens immeubles et les véhicules.
- L'équipement de base en TIC de l'administration, par exemple l'ordinateur et un réseau de communication.
- La mise en place d'un réseau national dans le cadre d'un projet de réseau informatique à haut débit (1995).

Le Projet d'informatisation a favorisé la construction d'une infrastructure pour les TIC, mais il n'a pas été sans susciter des critiques, par exemple :

- L'informatisation n'a pas suffisamment servi à conduire l'innovation dans l'administration.
- L'impulsion des TIC est restée limitée du fait qu'elles ont été mises en application sans réorganisation des tâches.
- Sur l'ensemble des administrations, les effets de synergie se sont peu manifestés, car les initiatives sont restées isolées.

Comme l'a montré l'étude de cas consacrée au système OPEN, les TIC ont exercé une influence remarquable sur la pratique administrative. Le développement des TIC a favorisé la transparence, l'ouverture et la participation par l'Internet, d'où un regain d'efficience dans l'administration et le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Les TIC ont aussi contribué à changer en profondeur les conditions d'exercice de l'autorité. Nous passons d'un monde de collectivités publiques indépendantes au réseau des pouvoirs publics.

OPEN a été progressivement mis en application dans toutes les collectivités locales au cours de l'an 2000, et il sera aussi étendu aux administrations centrales. Au bout de quelque temps, on peut espérer que les habitudes et le comportement des administrations publiques coréennes changeront radicalement. Le système OPEN a déjà fait sentir ses effets sur l'élaboration de l'action municipale de la Ville de Séoul. Auparavant, l'élaboration de la politique était généralement conduite par quelques fonctionnaires agissant seuls, sans que le public n'y participe guère, ce qui pouvait fausser les décisions. Avec la participation des citoyens et l'adoption d'OPEN, la prise de décision gagne aujourd'hui en transparence. Tous les domaines d'action bénéficient d'OPEN à des degrés divers. De manière générale, les technologies de l'information et des communications, plus que tout autre outil ou que les organisations non gouvernementales (ONG), permettent aux citoyens de participer plus activement à la prise de décision.

Pour ce qui est des modalités d'installation de l'administration électronique en Corée, les avis sont partagés. Certains critiquent la séparation des compétences dans la mise en place de l'administration électronique, ce qui affaiblit la coopération des différentes administrations et le partenariat, retarde les opérations et entraîne des répétitions d'investissements (Kim, 2000). D'autres soulignent que la mise en œuvre de l'administration électronique doit porter à la fois sur les autorités centrales et locales, ainsi que sur le corps législatif.

Plusieurs obstacles demeurent sur la voie du développement de l'administration électronique en Corée. D'abord, la rapidité du progrès technique creuse l'inégalité de l'information et le fossé numérique. Les personnes âgées et les ruraux y perdent. Les autorités publiques doivent leur apporter investissement et formation. Ensuite, les administrations publiques manquent de personnel suffisamment qualifié pour les TIC. Pour surmonter cet obstacle, il faut former les jeunes à l'utilisation des technologies de l'information. Cette formation ne répond pas seulement à la pénurie de spécialistes. Elle sert aussi à faire évoluer les mentalités et à effacer le poids du passé. Enfin, les critères recommandés pour le classement des informations secrètes seront renforcés.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :
CHO, Jeonghi, assistant parlementaire, Séoul
CHOI, Mirae – journaliste, Séoul
CHO, Seonil – professeur, Université nationale, Suncheon
KIM, Jongsung – cadre administratif, Kyong Sil Lyon (ONG), Séoul
KIM, Kibong – assistant parlementaire, Séoul
KIM, Soochun – fonctionnaire, Ville de Daejon
LEE, Woonhi – cadre administratif, Kyong Sil Lyon (ONG), Séoul
LEE,Yoonjae – directeur adjoint, Communauté urbaine de Séoul
LIM, Jaehyun – professeur, Université femmes Sookmyung, Séoul
LIM, Kyoungok – professeur, Collège Banpo, Séoul
PARC, Jaeyong – assistant spécialiste des ONG, Université Hanyang, Séoul.
PARK, Moonhi – fonctionnaire, ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur
SON, Seokkyoon – fonctionnaire, ministère de la Fonction publique et de l'Intérieur
UHM, Taehong – directeur adjoint, Communauté urbaine de Séoul
WEE, Keumsook – chargé de recherche, ministère de la Planification et du Budget
WHANG, Joonwook – directeur adjoint, ministère de la Planification et du Budget

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

ADLER, M. et S. ASQUITH (1981),
Discretion and Power, Heinemann, Londres.

AHN, B.J. (1987),
« Progress of Democracy in Korea : A Comparative Perspective, » *Progress in Democracy : The Pacific Basin Experience*, Ilhae Institute, Séoul.

BOSTON, J. *et al.* (1991),
Reshaping the State, Oxford University Press, Auckland.

FAIRBROTHER, P. (1994),
Politics and the State as Employer, Mansell, Londres.

KIM, D. (2000),
« Review on e-government implementation system », communiqué de presse, Association pour l'évaluation de l'action publique en Corée, Séoul.

KOREA NETWORK INFORMATION CENTER (2000),
« Monthly household income figures ».

NATIONAL COMPUTERIZATION AGENCY (2000),
Ministère de l'Information et de la Communication, 2000 *Korea Internet White Paper*, pp. 10, 58.

OLSEN, J. P. et B.G. PETERS (1996),
Lessons from Experience : Learning from Administrative Reform, Scandinavian University Press, Oslo.

PETERS, B. G. et D.J. SAVOIE (1995),
Governance in a Changing Environment, McGill/Queens University Press, Montréal.

ROSE, R. (1999),
« Local remedy for Asian flu », *The World Today*, 55(2).

SHIM, J.H. (1999),
« Twist and shout : citizens demand reform of legislature, election laws », *Far Eastern Economic Review*, 162(2).

UK CABINET OFFICE (2000),
« e-government : a strategic framework for public services in the information age », Breckland Print Solutions, Londres (voir : *www.e-envoy.gov.uk/publications/pdfs/Strategy.pdf*)

© OCDE 2001

CONFÉRENCES DE CONSENSUS SUR LES PRODUITS ALIMENTAIRES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS EN NORVÈGE

par Alf J. Mørkrid

Résumé

Le rapport commence par une description de la culture de prise de décision et des traditions de consultation et de participation du public en Norvège, qui sont depuis toujours plus marquées à l'échelon communal. Il présente également de manière succincte le cadre législatif et les institutions de la participation des citoyens à l'élaboration des politiques. L'ombudsman, institution traditionnelle en Norvège, est décrit comme une voie de recours « ex post » importante pour le citoyen qui demande réparation – mais son impact sur le degré de participation des citoyens aux décisions est limité. Le rôle que peuvent jouer les nouvelles technologies de l'information et des communications est examiné à la lumière du Programme d'action gouvernemental de la Norvège sur l'administration en ligne et du niveau élevé d'accès du public à Internet, au plan privé, professionnel, dans les écoles et les bibliothèques publiques.

Le rapport étudie ensuite la mise en place et l'évolution de l'utilisation des conférences de consensus en Norvège ainsi que leur évaluation. Le cas particulier de la conférence de consensus de 1996 sur les produits alimentaires génétiquement modifiés est décrit en termes d'organisation, de processus et de résultats. Les principales conclusions du rapport d'évaluation indépendant sur la conférence de consensus publié en 1997 sont présentées et les critères d'évaluation examinés. Une conférence de consensus s'inscrivant dans le prolongement de la première et réunissant le même panel de « profanes » s'est tenue en novembre 2000 pour faire une synthèse des évolutions de la recherche depuis 1996 et débattre de la mise en place d'un moratoire sur les produits alimentaires génétiquement modifiés. L'étude de cas se termine par un récapitulatif des ressources humaines et financières consacrées aux conférences de consensus de 1996 et 2000 et à l'évaluation de leur impact relatif sur les décisions.

Les avantages et inconvénients de l'utilisation des conférences de consensus comme instrument de participation des citoyens à l'élaboration des politiques sont évalués. Sont cités comme avantages : une contribution significative à une plus grande sensibilisation du public au problème des produits alimentaires génétiquement modifiés liée à la couverture médiatique des conférences de consensus de 1996 et 2000, leur rôle de projet pilote dans l'optique d'une introduction des conférences de consensus comme instrument de conception des politiques en Norvège. Plusieurs inconvénients sont également signalés, notamment le coût de la préparation et de l'organisation de ces conférences, l'influence potentielle de l'organisateur et l'accent mis sur le consensus comme finalité, susceptible de favoriser les membres du panel ayant une opinion tranchée sur la question. Enfin, l'utilisation de panels de profanes ne peut être envisagée comme une alternative aux processus de décision démocratique en place mais comme un complément.

Dans sa conclusion, le rapport décrit les perspectives et les défis à relever dans l'optique d'un renforcement des relations entre l'administration et le citoyen, et de l'introduction de formes nouvelles de consultation du public dans l'élaboration des politiques en Norvège parallèlement aux procédures traditionnelles en place. Il anticipe un accroissement de l'utilisation de la consultation et de la participation active des citoyens et leur extension à des domaines nouveaux de la politique dans les 5

© OCDE 2001

à 10 années à venir. Pendant cette période, les technologies s'appuyant sur Internet modifieront de manière importante les possibilités de participation des citoyens et les instruments disponibles au plan pratique. Ces évolutions soulèveront alors des questions quant à leur influence sur l'aptitude des différents groupes sociaux à participer à l'élaboration des politiques.

L'étude de cas a été soumise au Secrétariat en 1999 et analyse l'évolution de la question jusqu'à cette date.

© OCDE 2001

Introduction

Ce rapport, élaboré dans le cadre de l'activité PUMA sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, a pour objet de présenter et d'analyser les mécanismes d'information, de consultation et de participation du public à l'élaboration des politiques en Norvège. La dernière partie du rapport est consacrée à la présentation des enseignements de la conférence de consensus de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés et de la conférence ultérieure de novembre 2000.

Cette mission a été exécutée sous la direction du ministère norvégien du Travail et de la Fonction publique.

Les travaux se sont composés à la fois de l'examen des documents déjà publiés et de la collecte de nouvelles informations. Les sources d'information ci-après ont été consultées pour la préparation de l'étude de cas :

- Réponse de la Norvège aux enquêtes menées en 1999 par l'OCDE sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens[50].
- Rapports et informations fournis par plusieurs ministères norvégiens .
- Documents provenant de l'Association norvégienne des collectivités locales et régionales.
- Rapport d'évaluation de la conférence de consensus sur les aliments génétiquement modifiés qui a eu lieu en 1996 (NIFU, 1997).
- Études d'articles de journaux.
- Recherche de données sur l'Internet.
- Interviews avec des acteurs de premier plan (par exemple représentants du secrétariat des conférences de consensus).

Le cadre général du système politique norvégien

Cette section décrit brièvement la culture et les traditions de consultation du public norvégien et de sa participation à l'élaboration des décisions, ainsi que le partage des responsabilités entre les différents niveaux de l'administration. Le système politique norvégien repose en général sur la participation active des collectivités locales/municipales à l'élaboration des prises de décisions, bien que des changements aient été observés par suite du contrôle et de l'influence économique plus fermes de l'administration centrale au cours de ces dernières années.

La Norvège se caractérise par une démocratie participative qui, principalement depuis 1945, s'appuie sur le rôle solide des administrations municipales. Au cours des dix dernières années, on a assisté à la participation plus active du public à l'élaboration des décisions, tant sous la forme d'élections locales que de la création d'entités locales, comme les comités de liaison et les conseils de parents et d'élèves.

La consultation du public dans la politique norvégienne n'a pas, dans le passé, tenu une grande place au niveau de l'administration centrale. On note cependant un intérêt croissant dans ce domaine grâce aux principes de la politique de l'information et à une tendance croissante à l'orientation des services vers les utilisateurs.

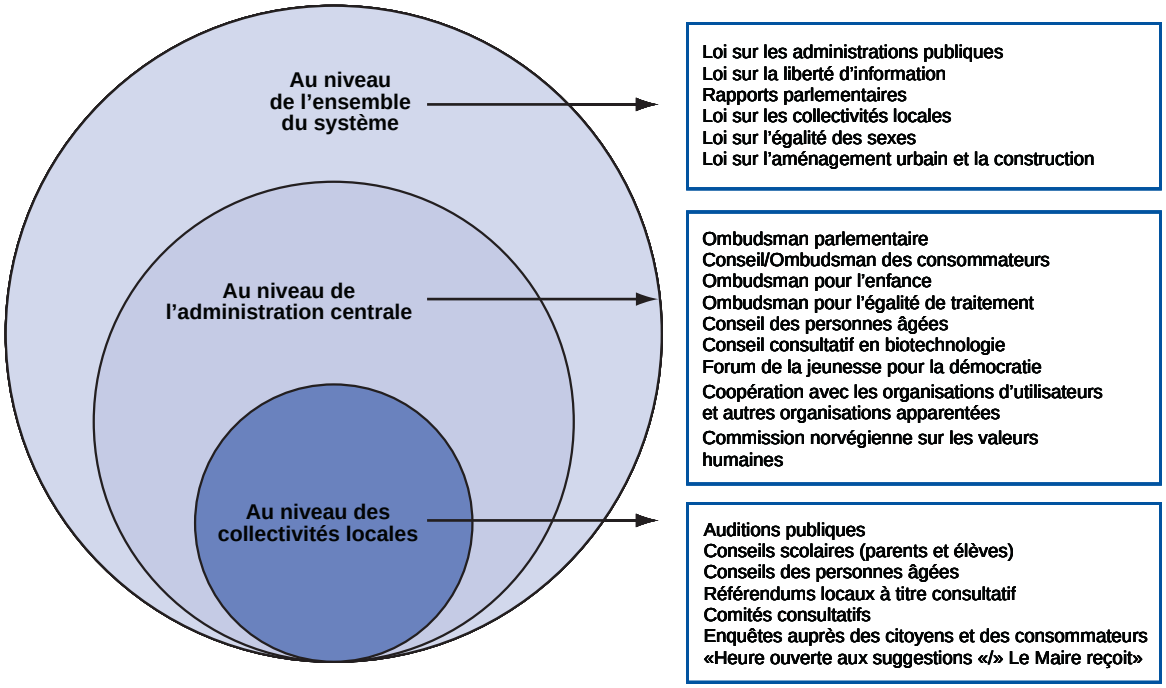
Comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE, la participation des Norvégiens aux élections semble diminuer, comme l'indiquent les éléments suivants :

- Baisse régulière des adhésions aux partis politiques norvégiens, et
- Baisse de la participation électorale, particulièrement aux élections locales.

De ce fait, les pouvoirs publics et les milieux politiques en général reconnaissent la nécessité de préparer de nouveaux « terrains de rencontre » entre l'administration publique et les citoyens. En outre, de nombreuses questions politiques sont en train de devenir de plus en plus complexes, nécessitant les connaissances d'experts et de techniciens pour pouvoir être réglées. On peut citer, entre autres, les questions d'éthique, de recherche-développement, d'environnement et de pollution. Pour relever ce

© OCDE 2001

Graphique 10. **Instruments de participation du public aux différents niveaux d'administration en Norvège**



défi, il faut trouver des méthodes et des institutions qui assurent un juste équilibre entre le besoin de l'avis d'experts et la nécessité d'une compréhension et d'un contrôle de la population.

Participation des citoyens aux différents niveaux d'administration publique

Système politique et cadre général

La Constitution norvégienne du 17 mai 1814 forme la base générale des « droits fondamentaux ». Elle fixe les droits à la liberté de parole (§ 100), aux élections (§ 50), les droits de l'homme (§ 110), la liberté de religion (§ 2) et le droit au travail (§ 110).

Les conditions de participation et de contribution des citoyens et utilisateurs aux affaires de l'administration publique sont spécifiées dans un certain nombre de lois et décrets du gouvernement, dont les plus importants sont énumérés ci-après :

- *Loi sur l'administration publique* (10 février 1967) : elle fixe les droits des citoyens en matière d'informations, d'orientations et de recours.
- *Loi sur la liberté d'information* (19 juin 1970) : elle fixe les droits du public à prendre connaissance de documents portant sur une question particulière.
- *Loi sur les collectivités locales* (25 septembre 1992) : elle porte sur l'organisation des municipalités et sur le fonctionnement des différents organes publics, y compris les procédures électorales.
- *Loi sur l'égalité des sexes* (9 juin 1978) : elle définit comment les institutions publiques et privées sont censées fonctionner pour assurer le traitement équitable des hommes et des femmes.
- *Loi sur l'aménagement urbain et la construction* (14 juin 1985) : elle définit les droits du public à l'information et à l'exercice de recours dans des affaires concernant l'aménagement urbain et la construction.

© OCDE 2001

Il convient d'ajouter que la Loi sur l'administration publique devrait être considérée comme le texte de loi le plus « fondamental », étant donné qu'elle couvre tous les aspects de l'administration publique. Cependant, d'après le système juridique norvégien, les lois et règlements sur des questions particulières prévalent, dans la plupart des cas, sur les lois plus générales étant donné qu'elles révèlent très souvent l'intention des législateurs sur une question particulière. En outre, les lois plus récentes prévalent sur les lois antérieures chaque fois qu'elles sont en contradiction.

Le cadre juridique actuel porte principalement sur l'information, les droits reconnus par la loi concernant les procédures et les droits de recours. Avec l'expansion des nouveaux mécanismes démocratiques, il pourra s'avérer nécessaire de réviser à l'avenir les règlements relatifs à ce domaine. Cette possibilité a été examinée lors de la ratification de la Loi sur les collectivités locales (25 septembre 1992), le débat ayant porté sur la question de savoir si la loi devait prévoir le recours plus général au référendum en Norvège – option qui finalement n'a pas été incorporée dans le texte législatif.

Administration centrale

Le programme d'innovation du secteur public

Le ministre du Travail et de la Fonction publique a lancé, en octobre 2000, le Programme d'innovation du secteur public de la Norvège. Ce processus de modernisation du secteur public de la Norvège privilégie le renforcement du dialogue avec le public pour des services fournis par les administrations publiques. Le « modèle axé sur les utilisateurs », qui constitue le fondement de ce programme, peut être considéré comme la jonction entre les réactions des citoyens au niveau de la prestation de services, d'une part, et la participation des citoyens à l'élaboration des politiques d'autre part (pour des informations supplémentaires sur le Programme, consulter *http://odin.dep.no/aad/fornyelse/engl/index-b-n-a.html*).

A l'avenir, ce processus de modernisation se concentrera sur les changements à apporter au niveau des services fournis par les administrations publiques pour répondre aux besoins des citoyens. On peut aisément prévoir le recours plus fréquent aux panels d'évaluation des services à la clientèle, aux conférences de consensus et aux débats publics systématiques, y compris l'utilisation de l'Internet.

De toute évidence, le « modèle axé sur les utilisateurs » pourra entraîner la participation plus générale des citoyens étant donné que nous nous sentons tous concernés, en tant qu'utilisateurs, par les questions d'éthique, d'environnement et autres vastes questions pour lesquelles les conférences de consensus sont tout à fait indiquées.

Un des piliers principaux du modèle axé sur les utilisateurs est d'« apprendre par le contact avec les utilisateurs », conformément à la description figurant dans la proposition de budget soumise en 1999 au Parlement en ces termes :

> *« les services des administrations axés sur les utilisateurs sont une responsabilité qui n'incombe pas seulement à ceux à qui l'on confie la tâche d'assurer des services ou qui traitent avec de nombreux utilisateurs individuels. Les services fournis par les administrations et l'exécution des tâches sont le produit final d'un grand nombre de décisions individuelles qui supposent la participation de nombreuses institutions et de nombreux niveaux de l'administration. Le ministère considère qu'il est donc important que les ministères et les directions assument la responsabilité du service qu'ils fournissent. »* (ministère du Plan national et de la Coordination, juin 1997)

La politique de l'information de l'administration centrale, présentée au Parlement en 1993, a pour objectif de :

- Faire en sorte que chaque habitant et entreprise puissent avoir véritablement accès à l'information sur les activités du secteur public.
- Faire en sorte que chaque habitant soit informé de ses droits, obligations et possibilités de participer au processus démocratique.

Le principe de la communication suppose que l'administration et ses utilisateurs sont considérés comme partenaires à part égale, alternant dans l'envoi et la réception d'informations. Il ne suffit pas

© OCDE 2001

que l'administration envoie des informations. Les réactions du public doivent aussi constituer la base des échanges d'information aux différents niveaux d'administration. Ce principe impose de grandes exigences pour ce qui est de la circulation de l'information et de la coopération entre les différents niveaux d'administration.

Les organes de l'administration et les mécanismes de participation du public

Il incombe à chaque ministère d'informer le public, avec le concours du Service central norvégien de l'information, qui est l'organe de l'administration centrale spécialisé dans les questions d'information.

Les responsabilités particulières dans le domaine des droits et de la participation des citoyens aux affaires de l'administration publique relèvent de trois ministères :

- Le ministère du Travail et de la Fonction publique.
- Le ministère de la Justice.
- Le ministère des Collectivités locales et du Développement régional (élections et coordination générale des questions municipales).

De plus, nous observons que d'autres ministères, tels que le ministère de la Santé et des Affaires sociales, font usage de mécanismes d'information, comme les conférences de consensus, dans différents domaines. Toutefois, ces mécanismes ne prévoient pas en général le recours aux citoyens ordinaires, en raison d'un certain scepticisme de la part des spécialistes et autres experts.

Une des méthodes les plus fréquemment utilisées par l'administration centrale pour recueillir les impressions et réactions des citoyens est le sondage d'opinion – bien que les partis politiques, les groupes de pression et les ONG aient tendance à y avoir plus recours que les institutions de l'administration centrale. Plusieurs entités de l'administration centrale, notamment les directions et autres organismes publics, procèdent couramment à des enquêtes auprès des clients. Ces enquêtes portent davantage sur les questions relatives à la qualité des services fournis que sur le processus décisionnel et l'élaboration des politiques.

La Norvège a très peu fait appel au référendum. Cependant, la possibilité d'y avoir plus souvent recours a souvent été débattue. Dans les dernières années, seule la question de l'adhésion de la Norvège à l'UE, en 1994, a fait l'objet d'un référendum.

Aussi, les institutions de l'administration centrale norvégienne n'ont guère eu recours aux conférences et auditions publiques pour entendre les utilisateurs ou autres citoyens et les faire participer à l'élaboration des décisions.

Les auditions publiques concernent principalement les organismes « professionnels », et non le public en général. Outre le Conseil consultatif en biotechnologie et les Comités nationaux pour l'éthique de la recherche qui sont décrits dans l'étude de cas (voir section V), nous observons le recours aux conférences de consensus dans les domaines suivants :

Forum de la jeunesse pour la démocratie : ce forum s'efforce d'encourager la participation des jeunes et de favoriser leur influence sur le développement local ; il fournit des conseils et des informations aux autorités publiques, tant au niveau central que local. Le forum se compose de 16 membres, âgés de 15 à 26 ans. Le forum soumet des propositions et initiatives au ministère de l'Enfance et des Affaires familiales.

Coopération avec les organisations d'utilisateurs et autres organisations apparentées : un groupe de référence a été désigné en 1998, qui se compose de six organisations d'utilisateurs et autres organisations apparentées. Le groupe de référence se réunit six ou sept fois par an. Les organisations sont invitées séparément à examiner des questions qui ont été sélectionnées par le groupe de référence et le ministère de la Santé et des Affaires sociales. Nous observons aussi, dans le champ d'activité de ce ministère, le recours fréquent aux conférences de consensus, notamment pour les différents types de traitement médical.

© OCDE 2001

Commission norvégienne sur les valeurs humaines. Cette commission a été instaurée en 1998 et elle a pour mission de :

- Sensibiliser davantage le public aux valeurs et aux problèmes éthiques.
- Contribuer à l'analyse et à la meilleure connaissance des valeurs humaines importantes et des valeurs touchant à l'environnement.
- Repérer les enjeux des valeurs et de l'éthique de la société et examiner les solutions possibles.
- Stimuler la réflexion et l'action.

L'O*mbudsman*

La Norvège utilise traditionnellement l'institution de « l'Ombudsman » pour régler des problèmes dans différents domaines de l'administration publique :

- L'Ombudsman parlementaire pour l'administration publique (juin 1962).
- Le Conseil des consommateurs et l'Ombudsman des consommateurs (juin 1972).
- L'Ombudsman pour l'enfance (mars 1981).
- L'Ombudsman pour l'égalité de traitement (juin 1978).

Le Conseil des personnes âgées n'est pas un Ombudsman au sens strict, mais il assume des fonctions analogues quant à la protection des droits de ces personnes.

L'Ombudsman parlementaire pour l'administration publique est le seul qui relève directement du S*torting* (Parlement). Les rapports annuels de cet Ombudsman sont souvent les fondements de nouvelles lois et politiques. Cependant, dans l'ensemble cet Ombudsman est plus une voie de « recours *a posteriori* » qu'une occasion pour les citoyens de participer « à l'avance » à l'élaboration des politiques.

Pour conclure, on pourrait dire que les Ombudsman mentionnés ci-dessus sont importants pour la protection des citoyens affectés par des décisions prises par l'administration publique, mais qu'ils ont une incidence restreinte sur la participation de ces derniers à l'élaboration des décisions.

Collectivités locales

En Norvège, les municipalités font généralement appel à différentes formes de dialogue pour l'élaboration des décisions. Les institutions et mécanismes les plus fréquemment utilisés au niveau municipal sont les suivants :

- Auditions publiques avec les citoyens (habituellement sur les thèmes des soins de santé, de l'urbanisme, des transports et de l'environnement).
- Conseils scolaires (avec la participation des élèves et parents).
- Conseils des personnes âgées (qui participent souvent à des discussions et à l'élaboration de décisions sur des questions concernant leurs conditions de vie).
- Référenda locaux à titre consultatif.
- Débats publics sous forme de réunions informelles ouvertes à tout le monde qui ont lieu dans différents endroits de la municipalité.
- Comités consultatifs auxquels les citoyens sont invités à se faire entendre.
- Enquêtes auprès des citoyens et des consommateurs.
- « Heure ouverte aux suggestions » ou « Le Maire reçoit ».

Un certain nombre d'autres projets pilotes mis en œuvre par les municipalités sont en cours de réalisation, qui appliquent différents mécanismes pour faire participer les utilisateurs et autres citoyens. Ces projets pilotes seront évalués pendant l'année 2001 par l'Association norvégienne des collectivités locales et régionales.

© OCDE 2001

Il existe peu de mécanismes de transfert systématique des enseignements au niveau national, en partie du fait que le système de démocratie locale laisse chaque municipalité se développer conformément à son choix de priorités et en partie du fait que les questions concernant les relations entre les administrations et les citoyens ne semblent pas avoir entièrement atteint le stade de maturité dans ce pays.

L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC)

Le *Plan d'action pour l'Administration électronique* (1999 – 2001) expose les grandes lignes du projet « Développement intersectoriel des technologies de l'information au niveau de l'administration centrale ». Ce plan d'action a pour objet de « servir d'instrument efficace pour atteindre les principaux buts de la politique publique, à savoir une administration simplifiée, plus ouverte et plus facile d'accès. »

Parmi les autres buts de la politique publique, il convient de mentionner :

- La création, dans toutes les municipalités, de « guichets uniques », ou de services des administrations publiques.
- L'introduction de Déclarations des services fournis par l'administration centrale.
- L'introduction de l'« Administration 24/7 ».
- Les liaisons Internet ultrarapides avec le public.
- Le Plan d'action « E-Norvège ».

En Norvège, les nouvelles technologies de l'information et des communications sont propices au renforcement des relations entre les administrations et les citoyens. Sur une population totale de 4.6 millions d'habitants, environ 1,8 à 2 millions de personnes (âgés de 13 ans et plus) ont accès à l'Internet, et 500 000 personnes utilisent l'Internet quotidiennement.

L'accès à l'Internet est offert par les bibliothèques publiques dans plus de 70 % des municipalités norvégiennes (316 sur un total de 435) et également par les établissements d'enseignement : 15 % des établissements d'enseignement primaire, 50 % des établissements d'enseignement secondaire de premier cycle et 90 % des établissements d'enseignement secondaire de deuxième cycle.

Les institutions publiques ont également créé des sites Web à des fins d'information et de discussions avec le public et elles font usage de l'Internet pour les activités suivantes : demandes de commentaires, tenue de réunions d'accès public et lancement de conférences-débats ; administration d'enquêtes auprès des utilisateurs et communication d'informations sur des sujets spécialisés (par exemple sur l'environnement ou à l'intention des entreprises). Il est également intéressant de noter que certains comités de l'administration publique ont recours aux sites Web pendant la phase de rassemblement d'informations ou pour lancer un débat.

Les TIC peuvent contribuer à la plus grande ouverture des administrations à l'égard des utilisateurs et au renforcement des capacités de communication avec les citoyens sous diverses formes :

- I*nformation* : l'Internet a procuré au secteur public un nouveau circuit d'information qui lui permet d'atteindre une part encore plus grande de la population. Ce circuit offre de nouvelles possibilités de méthodes de présentation et de sélection de l'information. Cependant, ce circuit d'information servira d'abord à compléter et non pas à remplacer les autres modes de diffusion de l'information afin de ne pas réduire le niveau de service aux groupes d'utilisateurs qui n'ont pas accès à l'Internet.
- C*ommunications* : les communications électroniques ont assoupli et simplifié les formes d'interaction entre les administrations et leurs utilisateurs (qu'il s'agisse de particuliers ou d'organisations).
- P*restation de services* : les TIC facilitent l'organisation et la localisation des services des administrations à l'intention des utilisateurs, en réduisant l'importance de l'emplacement géographique des organisations. La création de comptoirs polyvalents, qui permettent aux utilisateurs d'avoir accès à toutes sortes de services, en est un bon exemple.

© OCDE 2001

Le « modèle axé sur les utilisateurs » devrait aussi faciliter l'établissement de lignes directrices pour le développement et l'application des TI au niveau de l'administration centrale.

Vue d'ensemble de l'Étude de cas

Présentation générale

Le Conseil consultatif en biotechnologie est un organisme de consultation officiel indépendant nommé par le gouvernement. Le conseil a pour mission de couvrir les questions de biotechnologie et de technologie génique concernant les humains, les animaux, les plantes et les micro-organismes.

Le Conseil évalue les principes et les questions d'ordre général qui concernent les activités de biotechnologie et il présente des propositions de principes éthiques pour la conduite de ces activités. Il formule aussi des recommandations dans les cas qui relèvent de la Loi sur la technologie génique et de la Loi relative à l'application de la biotechnologie dans la médecine. Enfin, le Conseil est chargé d'informer le grand public sur la biotechnologie.

Ce sont les Comités nationaux pour l'éthique de la recherche et le Conseil consultatif en biotechnologie de la Norvège qui ont décidé d'organiser une conférence de consensus, après avoir reconnu le besoin d'obtenir les vues des citoyens ordinaires sur les aliments génétiquement modifiés.

La conférence de consensus a eu lieu du 18 au 21 octobre 1996. Le panel de simples citoyens se composait de 16 personnes, huit hommes et huit femmes, âgés de 18 à 72 ans, issus de différentes régions du pays et de niveaux d'instruction différents. Les membres ne devaient pas avoir de liens étroits avec des professions ou des organisations ayant une position bien définie dans ce domaine. Les travaux du panel avaient pour objet de donner aux politiciens, aux autorités et au secteur de l'alimentation un avis concerté sur les aliments génétiquement modifiés, d'établir un forum de dialogue entre experts et non-experts et de contribuer à un débat public bien informé, couvrant tout l'ensemble du sujet.

Dans le prolongement de la conférence de consensus de 1996, une autre conférence a eu lieu le 15 novembre 2000, regroupant les mêmes participants.

Organisation et déroulement

Plusieurs instances officielles, groupes et individus ont participé à l'organisation de la conférence de consensus de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés – chacun d'eux assumant une fonction différente.

Tableau 26. **Individus et organisations ayant joué un rôle essentiel dans la conférence de consensus de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés**

Organisation	Rôle
Conseil consultatif en biotechnologie	Conseiller le gouvernement
Groupe de pilotage	Conduire la conférence
Personnel de projet (3)	Organiser toutes les questions pratiques
Professeur Gunnar Handal	Servir d'animateur pendant la conférence
Panel de simples citoyens (16)	Poser des questions au groupe d'experts et soumettre un rapport au Conseil consultatif en biotechnologie
Groupe d'experts (15)	Répondre aux questions posées par le panel

Les préparatifs et la mise en œuvre de la conférence de consensus de 1996 ont eu lieu en plusieurs étapes, qui sont décrites ci-après.

Cette conférence a été la première conférence de consensus réunissant un panel de citoyens ordinaires jamais organisée en Norvège. Elle s'est inspirée de l'expérience du Danemark et a utilisé le même modèle que celui qui est appliqué dans ce pays depuis le début des années 80.

© OCDE 2001

Tableau 27. **Étapes principales de la conférence de consensus de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés**

Étape	Date	Activités
Constitution du groupe de pilotage et du personnel de projet	Début 1996	Définition des buts Description du thème Recherche des membres pour composer le panel de citoyens ordinaires
Recherche de candidats pour le panel de citoyens ordinaires	Juin 1996	Publication d'annonces dans 10 journaux Conduite du processus de sélection en appliquant une liste de critères déterminés (sur les 400 personnes interviewées, 16 ont exprimé de l'intérêt)
Préparation du panel de citoyens ordinaires	Août-septembre 1996	Deux séminaires tenus pendant le week-end pour la préparation des questions à soumettre aux experts sous la direction de l'animateur
Sélection des experts	Mai-août 1996	Contacts avec 60 participants éventuels pour composer le groupe d'experts Sélection de 15 (en appliquant une liste de critères déterminés)
Préparation des experts	1er-18 octobre 1996	Lecture et préparation des réponses aux questions du panel
Jour 1 (de la conférence)	18 octobre 1996	Présentation de 20 minutes par chaque expert
Jour 2	19 octobre 1996	Questions supplémentaires soumises par le panel et l'assistance
Jour 3	20 octobre 1996	Préparation du rapport par le panel
Jour 4	21 octobre 1996	Présentation du rapport par le panel
Rapport final	Décembre 1996	Conférences de presse Présentation télévisée

Évaluation

Examen du rapport d'évaluation de 1997

La conférence de consensus de 1996 a fait l'objet d'une évaluation par l'Institut norvégien d'études sur la recherche et l'enseignement supérieur (NIFU) qui a soumis son rapport[51] en avril 1997. Dans le cadre de l'évaluation, il a été demandé à tous les participants de remplir un questionnaire. L'évaluation a porté principalement sur l'organisation et le déroulement mêmes de la conférence, et non sur l'appréciation des résultats ou des effets de la conférence de consensus de 1996.

Le rapport d'évaluation a appliqué trois principaux critères d'évaluation, à savoir dans quelle mesure la conférence avait contribué à :

- Des recommandations fondées sur le consensus qui s'était dégagé du groupe.
- Un dialogue entre experts et non-experts.
- Un débat public largement ouvert et bien informé.

Les extraits ci-après, qui proviennent du résumé analytique du rapport d'évaluation de 1997, donnent un bref aperçu des conclusions principales :

> *La conférence a reçu une bonne évaluation. Elle a permis un dialogue suivant les désirs des simples citoyens, comme en était l'objet. Nous avons remarqué que les experts ont été fidèles à la liste des questions soumises par le panel de citoyens ordinaires et que ces derniers ont été satisfaits des réponses. Il a également été noté que les conditions de dialogue étaient bonnes et le rôle de l'animateur a été particulièrement mis en valeur.*
>
> *La conférence a produit un rapport facile à lire et bien structuré, assorti de conclusions cohérentes. La principale conclusion qui se dégage du document est qu'« il n'y a pas besoin d'aliments génétiquement modifiés à l'heure actuelle ». Même si le panel s'est penché principalement sur les dangers éventuels, nous avons conclu que la discussion avait été relativement équilibrée.*
>
> *Le rapport final a une vaste portée technique, fournissant des recommandations sur huit thèmes qui devraient être abordés. Nous avons conclu qu'il fournissait des recommandations à l'intention de tous les groupes cibles concernés. L'analyse n'est naturellement ni approfondie ni exhaustive, étant donné que le document a été réalisé en l'espace de 36 heures. Nous avons*

© OCDE 2001

affirmé que la fonction la plus précieuse du rapport est qu'il sert à « cataloguer les problèmes » – constituant un index des aspects importants relatifs aux aliments génétiquement modifiés.

Nous n'avons pas observé de débat important après la conférence. Cependant, un intérêt considérable s'est dégagé des médias – avec notamment quelque 70 articles parus dans des journaux et des revues. Cet intérêt manifeste a aussi été observé dans d'autres instances, par exemple au niveau des ministères et des commissions parlementaires.

Après un examen des conclusions contenues dans le rapport d'évaluation de 1997, nous pouvons formuler les observations suivantes :

- Les critères d'évaluation, basés sur les objectifs de la conférence, sont complexes et difficiles à mesurer.
- Le déroulement de la conférence a reçu une excellente évaluation de la part du panel, de l'animateur et des experts .
- Sur les 13 experts interviewés, huit ont exprimé des vues positives et trois (des scientifiques) des vues négatives à l'égard de la validité et des conclusions du rapport final .
- Le panel reconnaissait que l'animateur avait joué un rôle très important pour parvenir à une entente sur les conclusions.

Le rapport d'évaluation ne portait ni sur l'incidence réelle de cette conférence sur les décisions des pouvoirs publics concernant les aliments génétiquement modifiés, ni sur les coûts de la conférence. Il ne contenait pas de comparaison avantages/coûts.

Bi*lan de la deuxième conférence de consensus de novembre* 2000

Le thème des aliments génétiquement modifiés a récemment été relancé, notamment lors de débats parlementaires qui ont eu lieu en octobre 2000 pour savoir s'il fallait instituer un moratoire sur les aliments génétiquement modifiés. La commission compétente du Parlement s'est prononcée le 20 octobre 2000 en faveur du principe d'un moratoire et a renvoyé l'affaire aux ministères concernés pour en poursuivre la préparation.

Dans ce contexte, les Comités nationaux pour l'éthique de la recherche et le Conseil consultatif en biotechnologie de la Norvège ont organisé, dans le prolongement de la conférence de consensus de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés, une réunion ouverte au public qui a eu lieu les 15 et 16 novembre 2000 à Oslo.

La conférence de novembre 2000 avait deux objectifs principaux :

- Faire le point sur les progrès de la recherche sur les aliments génétiquement modifiés depuis 1996.
- Examiner et décider si l'utilisation et l'importation des aliments génétiquement modifiés devaient être suspendues.

Le même panel de citoyens ordinaires (15 des 16 membres de la première conférence) a été invité à la conférence et a posé des questions au groupe d'experts, sans aucune réunion de préparation. Des documents ont été envoyés à chaque citoyen composant le panel afin qu'ils préparent les questions qu'ils allaient poser aux experts. Les réponses à ces questions ont servi de base à la conclusion émise par le panel.

Après avoir délibéré, le panel de simples citoyens s'est entendu sur un mémorandum qui recommandait aux autorités norvégiennes d'instituer un moratoire pour les aliments génétiquement modifiés. Le mémorandum a été rendu public lors d'une conférence de presse le 16 novembre 2000.

Pour bon nombre des participants du panel, leur situation avait changé depuis 1996. Après leur participation à la première conférence, de nombreux membres avaient commencé à s'intéresser davantage au thème des aliments génétiquement modifiés. La deuxième conférence réunissant le même panel de non-experts a donc aussi exploité les informations qu'ils avaient acquises ou les opinions qu'ils avaient formées depuis la conférence précédente.

© OCDE 2001

Dans ses conclusions, le panel se prononçait en faveur de la suspension et fixait les conditions qui devaient être satisfaites pour la levée de cette suspension, à savoir :

- Le besoin de connaissances supplémentaires pour comprendre les effets à long terme sur l'environnement et la santé.
- La coordination des lois et des règlements (au niveau national et international) .
- Le renforcement des études, du contrôle et de la responsabilité.

La conférence en 2000 était, dans une certaine mesure, une simple répétition de la conférence de 1996, à ce ci près que la principale question était de savoir si la Norvège devait imposer un moratoire sur les aliments génétiquement modifiés et si la conférence devait adopter cette recommandation[52].

Ressources employées à la réalisation des conférences de consensus de 1996 *et* 2000

Le budget total de la conférence de consensus de 1996 s'est situé aux alentours de 1.1 millions de couronnes norvégiennes (137 500 euros) et a été financé par divers ministères et institutions publiques, notamment les Comités nationaux pour l'éthique de la recherche, le Conseil consultatif en biotechnologie de la Norvège, le Conseil norvégien de la recherche, le ministère de la Pêche, le ministère de l'Agriculture, le ministère de l'Environnement, le ministère du Commerce et de l'Industrie et le ministère de la Santé et des Affaires sociales.

Les ressources humaines engagées dans son organisation et sa conduite ont représenté en tout 545 jours de travail répartis entre le personnel de projet, les simples citoyens composant le panel, les experts et l'animateur.

Tableau 28. **Ressources humaines engagées dans la conférence de consensus de 1996 (en jours de travail)**

Participants	Nombre total
Personnel de projet (3)	132
Animateur (1) :	33
Panel de citoyens ordinaires (16)	320 (20 jours par citoyen en moyenne)
Groupe d'experts (15)	60 (4 jours par expert en moyenne)
Total	545

La deuxième conférence, qui a eu lieu en novembre 2000, a nécessité beaucoup moins de ressources et n'a pas débordé le budget de 300 000 couronnes norvégiennes environ (37 500 euros) qui lui a été affecté.

Évaluation de l'incidence des conférences de 1996 *et* 2000

Il est difficile d'évaluer l'incidence de la conférence de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés. Comme l'affirmait le rapport d'évaluation de 1997, le rapport final de la conférence s'achevait par des conclusions assez « conservatrices » et en faveur de la politique officielle. L'incidence aurait peut-être été plus marquée si les conclusions avaient été plus radicales. La deuxième conférence de novembre 2000 n'a, à ce jour, guère eu d'autre effet que d'inclure à nouveau dans le débat politique le thème des aliments génétiquement modifiés.

Pour ce qui est de l'incidence directe exercée par cet exemple de consultation du public sur l'élaboration des décisions, aucun effet direct n'est toutefois observé au cours de la période qui s'est écoulée entre 1996 et 2000. Il reste à voir si la deuxième conférence de novembre 2000 influera la décision du gouvernement, et ultérieurement du Parlement, concernant l'instauration d'un moratoire sur les aliments génétiquement modifiés. Il semble néanmoins que, au sein de l'administration publique, l'avis des experts a tendance à plus peser que les informations recueillies par des mécanismes plus novateurs de consultation du public.

© OCDE 2001

Dans le même temps, il ne faut pas sous-estimer l'effet psychologique positif que peut exercer sur l'opinion publique l'initiative des autorités norvégiennes de faire participer les citoyens ordinaires au processus décisionnel concernant une question d'intérêt public délicate et complexe.

Avantages

Il convient de dire que l'avantage principal de ces conférences de consensus a été leur contribution à la sensibilisation du public. Outre 100 articles de journaux environ, les participants ont été interviewés dans 20 programmes de radio et la conférence a été présentée dans quatre programmes de télévision. On peut en dire autant des autorités publiques, compte tenu du fait que le rapport final de la conférence de consensus de 1996 a été communiqué à tous les membres du Parlement et à tous les ministères norvégiens.

Le fait que la conférence de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés ait été le premier projet pilote de participation du public norvégien est un autre avantage manifeste. Il en a résulté l'organisation d'un certain nombre d'autres conférences de consensus, notamment dans les domaines de la médecine et de la technologie.

Il est cependant difficile d'évaluer si cette conférence a abouti à des décisions plus réceptives aux désirs de la population. Comme nous l'avons noté, bien que les débats et les décisions du Parlement n'aient pas été articulés autour des conférences, le rapport des non-experts sur la conférence de 1996 a fait partie des éléments d'information sur lesquels se sont appuyés les débats parlementaires d'octobre 2000 relatifs à une suspension.

Cependant, nous observons que les travaux des différents ministères pour préparer les délibérations parlementaires finales sur le sujet des aliments génétiquement modifiés ont tendance à reposer davantage sur l'avis d'experts que sur les conclusions des conférences de consensus.

Inconvénients

Cette forme de consultation présente de quelques inconvénients et limitations d'emploi, dont plusieurs sont mentionnés dans le rapport d'évaluation de 1997 et examinés plus en général :

- Premièrement, les coûts et ressources humaines nécessaires constituent des obstacles manifestes à l'application élargie de ce modèle.
- Deuxièmement, l'accent mis sur la nécessité de parvenir à un consensus peut bénéficier à ceux qui ont déjà une ferme opinion sur la question examinée, mais conduire à une discussion moins ouverte que prévue. (A cet égard, il est intéressant de noter que le modèle hollandais de conférence de consensus n'insiste pas sur la nécessité de dégager un consensus, mais plutôt sur la discussion et la présentation de points de vue contradictoires).
- Troisièmement, l'animateur risque d'influencer les discussions et les décisions plus que voulu. Cette situation ne semble pas s'être produite à l'occasion de cette conférence, mais confirme que les grandes qualités de l'animateur sont très importantes.
- Enfin, le recours à un panel de non-experts doit être considéré plus comme un complément aux autres mécanismes démocratiques que comme un substitut. Un panel de citoyens ordinaires ne doit jamais être jugé comme entièrement représentatif de la société en raison de sa méthode de sélection même (qui est fondée sur le volontariat), limitant ainsi la participation aux individus qui manifestent un intérêt particulier pour le thème faisant l'objet de la conférence.

Les conférences de consensus en tant qu'instrument de consultation du public

Nous assistons en Norvège au développement des conférences de consensus, en particulier dans le domaine de la science, de la santé et de la médecine. D'autres questions, comme l'immigration et la manière d'améliorer les relations entre les différentes cultures au sein de la société norvégienne ont également fait l'objet de conférences de consensus.

© OCDE 2001

Depuis 1996, un certain nombre de conférences ont eu lieu sur le traitement médical de la dépression par les médecins généralistes, sur le traitement des enfants prématurés, du diabète, des patients sujets aux attaques d'apoplexie et sur l'utilisation d'amalgame dans les soins dentaires.

A cet égard, le ministre de la Santé et des Affaires sociales a fait des conférences de consensus un instrument permanent, même si ces conférences semblent être plus axées sur les utilisateurs que sur les citoyens. En effet, la consultation des citoyens ordinaires a été très restreinte dans bon nombre de ces domaines (notamment la conférence sur le traitement des enfants prématurés). Mais ces conférences ont offert aux experts un terrain de rencontre sur des questions pour lesquelles les vues des experts divergent. (Ce modèle de conférence de consensus a aussi été dénommé « le modèle américain ».)

Le cas sélectionné pour cette étude traduit et souligne le besoin d'équilibre entre les différents intérêts et points de vue sur des questions qui se caractérisent par :

- Une forte complexité tant sur le plan éthique que sur le plan technique.
- Le besoin de présenter les avis d'experts aux citoyens ordinaires afin qu'ils forment une opinion.
- Un haut niveau d'intérêt de la part des médias.

Ce cas soulève un certain nombre de questions à examiner pour l'application des conférences de consensus aux autres domaines d'action et dans différents contextes nationaux.

- Comment trouver le juste équilibre entre simples citoyens et experts.
- Le risque d'être influencé par des préjugés et l'intérêt des médias.
- Comment obliger les experts à communiquer et à discuter.

Néanmoins, le recours aux conférences de consensus pour assurer une plus grande contribution du public à l'élaboration des politiques peut être assorti d'obstacles (associés au cadre juridique ou à la culture administrative) et avoir un certain nombre de conséquences (par exemple sur les mécanismes traditionnels de prise de décisions).

Les thèmes qui pourraient convenir aux conférences de consensus ont alimenté la littérature et la chronique à la suite de la conférence de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés. Les recommandations ci-après ont été formulées par un expert norvégien de la question (Fixdal J., 1997) :

- Le thème doit être inclus dans le débat politique et susciter l'intérêt du public.
- Les points de vue des scientifiques ou des politiciens devraient diverger (mais probablement ne pas faire l'objet d'une telle controverse que les discussions du panel risquent de tourner à la discorde).
- Les informations scientifiques factuelles devraient être suffisantes pour guider les simples citoyens.
- La période de la conférence de consensus doit coïncider avec les décisions politiques (et la volonté politique d'utiliser l'information acquise).

Évolutions prévisibles

Identification des difficultés et obstacles à surmonter

La conférence de consensus de 1996 sur les aliments génétiquement modifiés a été considérée comme une réussite, tant par les participants que par les observateurs. Ils ont trouvé que le déroulement de la conférence avait été positif et stimulant. Nous en concluons que ce type de conférence convient tout à fait au domaine de la santé, de la médecine et de la technologie.

Toutefois, si nous examinons l'ensemble du contexte de l'amélioration des relations entre les administrations et les citoyens, certaines difficultés doivent être résorbées pour que ce type de mécanisme puisse aider à « revitaliser la démocratie » :

- Premièrement, il s'avère nécessaire d'examiner en profondeur, dans le contexte politique plus général de la Norvège, les moyens de faire participer les citoyens au processus décisionnel.
- Deuxièmement, il importe de mettre au point une méthode objective d'élaboration des décisions au sein de l'administration publique (ministères et directions).

© OCDE 2001

- Troisièmement, les conférences de consensus doivent être institutionnalisées et intégrées au processus d'élaboration des décisions.

A ce jour, compte tenu de l'expérience fournie par les conférences de consensus, nous ne considérons pas cette approche comme une contribution majeure au processus démocratique dans son ensemble, mais plutôt comme un complément possible à utiliser dans des domaines techniques étroitement définis.

Perspectives et défis

Il est généralement admis qu'il faut revitaliser la démocratie en Norvège (comme dans bien des pays Membres de l'OCDE). Le système parlementaire traditionnel, s'appuyant sur la participation des partis politiques, a éprouvé des difficultés à atteindre certains segments de la population. Les conférences de consensus et autres mécanismes apparentés peuvent représenter des compléments importants aux dispositifs politiques traditionnels.

Toutefois, le cadre juridique n'a pas été suffisamment modernisé pour faire face à de telles évolutions. Les lois et règlements sont davantage axés sur les droits d'accès à l'information et de recours que sur la participation du public. De plus, les nouveaux mécanismes démocratiques ne couvrent qu'une petite part du processus d'élaboration des décisions publiques. Il est donc nécessaire que la modernisation du cadre juridique prenne aussi en compte les rôles différents du public : en tant que clients, usagers et citoyens.

A l'avenir, on recourra de plus en plus à un pourcentage de services publics, semi-publics et privés dans des secteurs qui étaient traditionnellement dominés par les administrations publiques. La révision du cadre juridique ne fait donc que s'imposer encore plus.

Nous prévoyons que les citoyens comme les utilisateurs des services fournis par les administrations publiques exigeront à l'avenir plus d'éclaircissements sur le processus d'élaboration des décisions et tiendront à y participer davantage. Du point de vue du citoyen, ceci s'impose pour assurer l'emploi légitime des ressources publiques.

Nous pouvons donc conclure que la consultation des citoyens et leur participation active deviendront plus courantes et s'étendront à de nouveaux secteurs d'action des pouvoirs publics au cours des cinq à dix prochaines années. Pendant cette période, la technologie fondée sur l'Internet changera aussi complètement la possibilité et les moyens pratiques de participation des citoyens. Cette situation va susciter des questions sur la façon dont de telles évolutions affectent la capacité des différents groupes de la société à participer à l'élaboration de la politique publique.

Possibilité de transfert de la méthode des conférences de consensus

Comme nous le voyons, les conférences de consensus sont des mécanismes utiles qui peuvent être appliqués dans tous les pays démocratiques qui ont un minimum de tradition et d'expérience concernant la participation de groupes et d'individus non experts au processus d'élaboration des décisions. Quant aux pays qui n'ont pas cette tradition, il pourra leur falloir plus de temps pour adopter l'idée de la participation des citoyens ordinaires, comme c'est le cas de la Norvège à présent dans certains domaines d'action délicats. On peut citer, à titre d'exemple, la politique de l'énergie, pour laquelle des plans de conférence de consensus sur le thème de la production d'énergie et l'équilibre énergétique n'ont pas été mis en œuvre notamment en raison d'un changement de gouvernement et de l'incertitude régnant parmi les fonctionnaires chargés de la politique dans ce domaine.

L'expérience limitée de la Norvège permet difficilement d'évaluer les coûts et avantages des méthodes de consultation du public, mais comme il a été mentionné plus haut, de nombreux pays ont essayé différents modèles de conférence de consensus. Le Danemark est le pionnier de l'application de cette méthode particulière et on relève aussi des cas intéressants de cette pratique aux États-Unis, au Canada, en Suisse, au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie.

© OCDE 2001

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

Les personnes suivantes ont apporté une contribution inestimable à la recherche et à la préparation du présent rapport :

KAISER, Matthias – directeur des Comités nationaux pour l'éthique de la recherche (président du Groupe de pilotage)

HANDAL, Gunnar – Université d'Oslo (animateur des conférences de 1996 et 2000)

BJØRN, Øyvin – Conseiller, ministère du Travail et de la Fonction publique

MATHESON, Tone Elisabeth – Conseillère, ministère de la Santé et des Affaires sociales

RIST, Ståle – Secrétaire du Parlement (Stortinget)

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

ASSOCIATION NORVÉGIENNE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET RÉGIONALES (*www.ks.no*)

COMITÉ NATIONAL POUR L'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE (1996),
Fast salmon and technoburgers (Rapport de la conférence de consensus, 18-21 octobre 1996, Norvège) (*www.etikkom.no*/NENT/*fast.htm*)

COMITÉ NATIONAL POUR L'ÉTHIQUE DE LA RECHERCHE (2000),
Et skritt mot mer kunnskap (Un pas en avant pour une plus grande connaissance) (Rapport de la deuxième conférence de novembre 2000, Norvège) (*www.etikkom.no*)

FIXDAL J. (1997),
Laymen conferences as technology assessment.

INSTITUT NORVÉGIEN DES ÉTUDES DE RECHERCHE ET DE L'ÉDUCATION SUPÉRIEURE (NIFU) (1997),
Verneverdig eksperiment? (rapport d'évaluation de la conférence de consensus de 1996), NIFU 5/1997 (*www.nifu.no/publikasjoner*/1997.*html*)

JAHNSEN T. (1998),
Elektronisk demokrati – en interessant problemstilling (la démocratie électronique – une question intéressante ? (*www.hiof.no*)

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE (2000),
Norway Country Factsheet 2000 (*www.odin.dep.no*)

MINISTÈRE DU TRAVAIL ET DE LA FONCTION PUBLIQUE,
Program for Innovation of the Public Sector in Norway (*www.odin.dep.no*)

MINISTÈRE DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE (2000),
Plan d'action e-Norvège (*www.enorge.dep.no*)

SCHWEITZERISCHER WISSENSCHAFTS UND TECHNOLOGIERAT (2000),
« Konsens-Konferenzen über Genfood : Ist das PubliForum der Schweiz ein Sonderfall », Schweitzerischer Wissenschafts – und Technologierat, Berne (mars 2000)

SKIVENES E.O. ET M.I. ERIKSEN (2000),
Nye deltagelsesformer og demokratisk medvirkning (Nouvelles formes de participation et d'intervention démocratiques), Bergen : LOS-Senteret (*http://opal.los.uib.no/webrap.cfm*)

UNIVERSITÉ DE CALGARY (2000),
Convening Consensus Conferences : A Practitioner's Guide (août 2000)

© OCDE 2001

ANNEXE

© OCDE 2001

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1]

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
1. Australie						
Année	**1982**	**1988**	**2000 (1977, 1975)**	**2000 ; 1999**	**2000**	**1976**
Date		nov. 88		25 nov. 00	avr. 00	
Intitulé	Loi sur la liberté de l'information	Loi sur la protection de la vie privée	Loi sur la réforme administrative	Loi sur la signature électronique Loi sur les opérations électroniques	Stratégie de gouvernement en ligne	Loi sur le médiateur
2. Autriche						
Année	**1987**	**1999 (1987, 1978)**		**1998**	**2000 (1997)**	**1977**
Date	15 mai 1987	déc. 99			automne (oct. 97)	
Intitulé	« Auskunftspflichtgesetz » oblige les autorités fédérales à répondre aux questions des citoyens – pas d'accès aux documents	Loi sur la protection des données		Loi sur la signature numérique	Projet sur l'information et les communications (Stratégie et Plan d'action pour la mise en place de la société de l'information)	Instauration de la Volksanwaltschaft (« avocat pour la population »)
3. Belgique						
Année	**1994**	**1992**			**1997**	**1995**
Date	11 avr. 94	8 mai 92			30 mai 97	22 mars 95
Intitulé	Loi sur la transparence de l'administration Au niveau régional : Loi du Parlement de Flandres sur la nature publique de l'administration (18 mai 1999)	Loi sur la protection de la vie privée concernant le traitement de données à caractère personnel		(Projet de loi sur la signature électronique soumis au Parlement en déc. 1999)	Plan d'action fédéral pour la mise en place de la société de l'information Au niveau régional : Décret du gouvernement de Flandres sur l'administration en ligne (8 décembre 2000)	Loi fédérale sur la fonction du médiateur Au niveau régional : Loi du Parlement de Flandres sur l'institution d'un ombudsman flamand (1998)
4. Canada						
Année	**1982**	**1982**		**1999**	**2000**	
Date	(doit être mis à jour en 2001)	(mise à jour en 2001)		avril	25 fév. 00	
Intitulé	Loi sur l'accès à l'information	Loi sur la protection de la vie privée		Loi sur la protection de l'information personnelle et les documents électroniques	Cadre pour l'administration en ligne	Pas de médiateur à l'échelon fédéral (seulement au niveau provincial)
5. République tchèque						
Année	**1999**	**1998 ; 1992**	**1967**	**2000**	**1999**	**1999**
Date	mai	avr. 1992		juin 00	31 mai. 99	
Intitulé	Loi sur le libre accès à l'information (n° 166/1999 Coll.)	– Protection de faits non divulgués – Loi sur la protection des données à caractère personnel contenues dans les systèmes d'information	Loi sur les procédures administratives (n° 71/1967 Coll.)	Loi sur la signature numérique	Politique de l'information relative à l'État	Loi sur la fonction du médiateur (n° 349/1999 Coll.)

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1] (*suite*)

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
6. Danemark						
Année	**1998 (1993,1991,1985)**	**2000 (1987, 1978)**	**1985**	**2000**	**1999 (1995)**	**(1953)**
Date	(30 juin 93, 6 juin 91, 19 déc. 85)	Juin 1987 (juin 1978)		mars 2000	déc. 99	
Intitulé	Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique (Loi n° 276, n° 504, n° 572)	Loi sur les fichiers privés et loi sur les fichiers des administrations publiques	Loi sur les procédures administratives (Loi n° 571)	Loi sur les signatures électroniques	Stratégie politique en matière de technologies de l'information : « Vers une société fonctionnant en réseau » (Plan d'action en matière de TI « Du projet à la réalisation »)	(dans la Constitution)
7. Finlande						
Année	**1999 (1951)**	**1999 (1987)**	**1982**	**2000**	**1998 (1995)**	**(1919)**
				1999		
Date	9 fév. 51			1er janv. 00	Déc. 98 (janv. 95)	
Intitulé	Loi sur la transparence des activités de l'administration (Loi sur la publicité des documents officiels)	Loi sur la protection des données (Loi sur les données à caractère personnel)	Loi sur les procédures administratives	– Loi sur les services électroniques dans l'administration – Loi sur les transactions électroniques	Deuxième stratégie « Qualité de la vie, connaissance et compétitivité » (« La Finlande orientée vers la société de l'information »)	(dans la Constitution)
8. France						
Année	**1979 (1978)**	**1978**	**1979**	**2000**	**1998**	**2000 (1973)**
Date	(17 juillet 78)	06 janv. 78	11 juillet 79	29 fév. 00	Janv. 98	12 avr. 00 (03 janv. 73)
Intitulé	Loi n° 79-583 (Loi n° 78-753 sur l'accès aux documents administratifs)	Loi sur le traitement automatisé de données et les libertés individuelles (Loi CNIL du 6.01.1978)	Loi sur la motivation des actes administratifs	Loi sur les signatures électroniques n° 2000-230	Programme d'action des administrations « Préparation de la société de l'information » (PAGSI); Programmes d'action ministérielle (PAMSI)	(Loi n° 73-6 sur l'instauration du Médiateur de la République)
9. Allemagne						
Année		**1990 (1977)**	**1976**	**1997**	**1999 (1996)**	
Date		20 déc. 90 (27 janv. 77)	25 juillet 1976	13 juin 97	nov. 99 (fév. 96)	
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	Loi fédérale sur la protection des données (amendée en 2000)	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les signatures numériques formant l'Art. 3 de la Loi sur les services d'information et de communication (amendée en 2001)	Programme d'action « Innovation et emploi dans la société de l'information du XXIe siècle » (Info-2000 : le passage de l'Allemagne à la société de l'information)	Pas de médiateur à l'échelon fédéral

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1] (*suite*)

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
10. Grèce						
Année	**2000 (1986)**	**1997**	**1999**	**1998**	**1999 (1995)**	**1997**
Date		avril			fév-99	
Intitulé	Droit d'accès aux documents administratifs (Loi n° 1599/1986 sur l'accès à l'information)	Loi n° 2472 sur la protection des personnes concernant le traitement des données à caractère personnel	Loi n° 2690 Code sur les procédures administratives	Loi n° 2672 sur l'information par courrier électronique	2e Livre blanc « La Grèce dans la société de l'information : Stratégie et initiatives » (Livre Blanc « Stratégie grecque pour la société de l'information »)	Loi n° 2477 sur l'instauration d'un médiateur
11. Hongrie						
Année	**1992**	**1992**				**(1990)**
Date	(Combinaison d'une loi sur la liberté de l'information et d'une loi sur la protection des données)	(Combinaison d'une loi sur la liberté de l'information et d'une loi sur la protection des données)				(dans la Constitution)
Intitulé	Loi LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel et la publicité de données personnelles d'intérêt public	Loi LXIII de 1992 sur la protection des données à caractère personnel et la publicité de données personnelles d'intérêt public				(3 commissionnaires parlementaires pour : les droits civils ; les minorités ethniques et nationales ; protection des données)
12. Islande						
Année	**1996**	**1989**	**1993**			**1988**
Date		déc.				
Intitulé	Loi sur l'information	Loi concernant l'enregistrement et le traitement de données à caractère personnel	Loi administrative			Le Service du médiateur a été créé
13. Irlande						
Année	**1997**	**1988**	**1990**		**1999 (1997)**	**1980**
Date					janv. 99 (mars 97)	
Intitulé	Loi sur la liberté de l'information n° 13	Loi sur la protection des données			Mise en place de la société de l'information en Irlande ; plan d'action (Stratégie d'action de l'Irlande, société de l'information)	Loi sur l'instauration d'un médiateur

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1] (*suite*)

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
14. Italie						
Année	**1990**	**1997; 1996**	**1999 (1990)**	**2001; 1997**	**2000**	
Date	7 août 90	1er janv. 97 31 déc. 96		31 oct. 97	23 juin 00	
Intitulé	Loi n°241 sur l'accès aux documents administratifs	– Loi sur le traitement des données à caractère personnel – Protection des personnes et autres sujets relatifs à la Loi sur le traitement des données à caractère personnel n° 675	Loi sur les procédures administratives	– Loi sur la signature et les données électroniques – Réglementation sur les documents numériques	Plan d'action du gouvernement électronique	Pas de médiateur à l'échelon national (seulement au niveau infranational)
15. Japon						
Année	**1999**	**1988**	**1994**		**2001**	
Date	14 mai 99	déc.	1er oct. 94			
Intitulé	Loi relative à l'accès à l'information détenue par les organes administratifs	Loi sur la protection des données informatisées détenues par les organes administratifs	Loi sur les procédures administratives		Priorité accordée à la politique du gouvernement électronique au Japon (Stratégie d'ensemble)	
16. Corée						
Année	**1996**	**1999**	**1996**	**2001**	**1999**	**1994**
Date	31 déc. 96	8 fév. 95	31 déc. 96	27 fév. 01		avr. 94
Intitulé	Loi sur la divulgation d'information par les organismes publics	Loi sur la promotion de l'utilisation et la protection de l'information Loi sur les signatures électroniques	Loi sur les procédures administratives	Loi pour l'administration en ligne	Projet de e-gouvernement Cyber-Corée 21	Médiateur de Corée
17. Luxembourg						
Année		**1979**	**1978**	**1999**		
Date		mars 79	1er déc. 78			
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	Loi du 30 mars sur l'identification des personnes physiques et morales par un numéro ; Loi du 31 mars sur l'utilisation de données nominatives dans le traitement des données	Loi sur les procédures administratives	Projet de loi sur les signatures numériques		

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1] (*suite*)

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
18. Mexique						
Année				**2000**		
Date				7 juin 00		
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	Pas de loi spécifique sur la protection de la vie privée (Constitution, Article 214 du Code pénal)		Loi sur le commerce électronique (couvre la protection de la vie privée, la signature électronique et les documents électroniques)		
19. Pays-Bas						
Année	**1998, 1992 (1980)**	**2001(1988)**	**1998**		**1999**	**1999 (1981)**
Date	18 juin 98	1er sept. 2001	1er jan. 1998		Mars	12 mai 99 (31 fév. 81)
Intitulé	Loi sur l'information détenue par les administrations (Loi stb 356)	Loi sur la protection des données à caractère personnel (Loi sur la protection des données)	Loi générale sur les procédures administratives		Programme d'action pour l'administration en ligne	Loi sur le médiateur national
20. Nouvelle- Zélande						
Année	**1982**	**1994 (1993)**	**2001 (1969)**			**1962**
Date						
Intitulé	Loi sur l'information détenue par l'administration	Amendement de la Loi sur la protection de la vie privée (Loi sur la protection de la vie privée)	Amendement de la Loi sur l'administration (Loi sur l'administration)			
21. Norvège						
Année	**1970**	**2000 (1978)**	**1970**		**1999**	**1962**
Date	19 juin 70	14 avr. 00 (9 juin 78)	10 fév. 70			
Intitulé	Loi sur la liberté de l'information	Loi n° 31 sur le traitement des données à caractère personnel (Loi sur les fichiers de données à caractère personnel)	Loi sur l'administration publique		Plan d'action pour l'administration en ligne	Loi sur le médiateur parlementaire pour l'administration publique
22. Pologne						
Année		**1997**	**1999 (1960)**			**1987**
Date		29 août 97	1er janv. 99 (14 juin 60)			15 jul. 87
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	Loi sur la protection des données à caractère personnel	Loi sur le Code de procédure administrative			Loi sur l'instauration d'un médiateur

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1] (*suite*)

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
23. Portugal						
Année	**1993**	**1998**	**1976**	**2000 (1999)**	**2000**	**1996 (1991, 1975)**
Date	26 août 93	oct. 98		2 oct. 00 (18 sept. 99, 25 août 99)	22 août 2000	14 août 96 (9 avril 91)
Intitulé	Loi n° 65/93	Loi n° 67/98 sur la protection des données à caractère personnel	Code sur les procédures administratives	Dr n° 16/2000 (loi décret n° 375/99, initiative nationale pour le commerce électronique, RCM n° 94/99)	Initiative pour Internet RCM n° 110/2000	(Loi n° 9/91)
24. République slovaque						
Année	**2000**	**1998**				**2001**
Date	mai 00	fév. 98				23 fév. 2001
Intitulé	Loi sur l'accès à l'information	Loi sur la protection des données à caractère personnel des systèmes d'information				Statut constitutionnel n° 90/2001 (amendement constitutionnel créant un défenseur public des droits)
25. Espagne						
Année	**1998 (1992)**	**1999 (1992)**	**1999 (1992, 1958)**	**1999**	**1999**	**(1981)**
Date	13 juil. 98 (26 nov. 92)	13 déc. 99 (oct. 92)	(26 nov. 92, 17 juil. 58)	sept.	déc. 99	
Intitulé	Loi n° 29/1998 (Loi n° 30/92 sur l'administration publique et les procédures administratives courantes)	Loi sur les données à caractère personnel (Loi sur la réglementation du traitement informatisé des données à caractère personnel)	Loi sur les procédures administratives	Décret royal sur les signatures numériques	Plan d'investissement stratégique dans le domaine des technologies de l'information	(prévu par la Constitution)
26. Suède						
Année	**1994 (1766)**	**1998 (1994, 1973)**	**1998**	**2000**	**1996 (2000)**	**1809**
Date		29 avr. 98		avril	28 mars 00	
Intitulé	Loi sur la liberté de l'information (Loi sur la liberté de la presse qui fait partie maintenant de la Constitution)	Loi sur les données à caractère personnel (Loi sur la protection des données personnelles)	Projet de loi sur l'administration publique	Réglementation sur les services relatifs aux certifications électroniques	Stratégie nationale pour préparer la société de l'information	
27. Suisse						
Année		**1992**			**1999**	
Date		19 juin 92			juil. 99	
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	Loi fédérale sur la protection des données			Rapport sur la société de l'information	Pas de médiateur à l'échelon fédéral

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 29. **Sélection de la législation en matière de relations entre les administrations et les citoyens dans les pays Membres de l'OCDE**[1] (*suite*)

Pays	Loi sur l'accès à l'information et aux documents	Loi sur la protection de la vie privée et des données personnelles	Loi sur les procédures administratives	Loi sur les données électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Loi relative au médiateur ou commissaire
28. Turquie						
Année					**1999**	
Date					juin 99	
Intitulé	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	(Projet de loi sur la protection des données à caractère personnel en 2000)			Projet de restructuration de la gestion	
29. Royaume-Uni						
Année	**2000**	**1998 (1984)**	**2000**	**2000**	**1999**	**1994 (1967)**
Date	31 jan. 00	juillet 98	Nov. 2000	25 mai 00	30 mars 99	
Intitulé	Loi sur la liberté de l'information	Loi sur la protection des données	Code sur la pratique de la consultation écrite	Loi sur les communications électroniques	Livre blanc sur la modernisation de l'administration	Loi sur le Commissaire parlementaire (Loi écossaise – 1998 Loi de l'Administration du pays de Galles 1998)
30. États-Unis						
Année	**1996 (1966)**	**1974**	**1946**	**1999 ; 1997 ; 1996**		
Date	oct. 96			oct. 96		
Intitulé	Loi sur la liberté de l'information électronique (Loi sur la liberté de l'information)	Loi sur la protection de la vie privée	Loi sur les Procédures administratives	– Loi sur les signatures numériques – Loi sur la sécurité des données électroniques – Loi sur la liberté de l'information électronique		(Loi de 1978 sur l'Inspecteur général – pas d'autre système officiel de médiation)
31. Commission européenne						
Année	**1999**	**1995**		**1999**	**1994**	**2000 (première nomination en 1995)**
Date	1er mai 99					22 juin 00
Intitulé	Traité d'Amsterdam (Article 255 sur l'accès aux documents des Institutions communautaires)	Directive de la CE sur la protection des données (95/46/CE)		Directive sur un cadre communautaire pour les signatures électroniques	Projet sur la mise en place de la société de l'information en Europe	Statut du médiateur européen (Traité de Maastricht)

Source : REMARQUE : L'année entre parenthèses indique la date de la première adoption d'un texte de loi dans ce domaine, par exemple 2000 (1978).
Réponses des pays Membres au questionnaire sur « Le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », [PUMA/CIT(2000)1], reçu à l'automne 1999.
Réponses des pays Membres au questionnaire sur « Les procédures et les relations parlementaires » [PUMA/LEG(2000)1], reçu durant l'été 2000.
« Analyse comparative des États Membres Législation concernant l'accès aux documents », (Secrétariat Général de la Commisson européenne, janvier 2000).
Sites Web des administrations

Tableau 30. **Nombre d'abonnés à Internet pour 100 habitants dans les pays Membres de l'OCDE* (janvier 2000)**

	Abonnés à Internet par 100 habitants
AUSTRALIE	12.7
AUTRICHE	6.0
BELGIQUE	10.6
CANADA	20.2
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	1.9
DANEMARK	21.3
FINLANDE	10.9
FRANCE	5.1
ALLEMAGNE	11.0
GRÈCE	1.9
HONGRIE	1.1
ISLANDE	17.7
IRLANDE	10.8
ITALIE	8.6
JAPON	8.4
CORÉE	23.2
LUXEMBOURG	
MEXIQUE	1.9
PAYS-BAS	17.9
NOUVELLE- ZÉLANDE	14.0
NORVÈGE	15.6
POLOGNE	
PORTUGAL	4.7
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	
ESPAGNE	9.2
SUÈDE	23.0
SUISSE	12.6
TURQUIE	
ROYAUME-UNI	12.4
ÉTATS-UNIS	18.2
UNION EUROPÉENNE	9.9

* les chiffres se réfèrent aux souscriptions des fournisseurs d'Internet. Le nombre d'utilisateurs d'Internet pour 100 habitants doit être plus élevé.

Source : Tableau 5.1, *Perspectives des communications de l'*OCDE 2001.

© OCDE 2001

Tableau 31. **Réponses aux questionnaires reçus des pays Membres de l'OCDE**

	Questionnaire général[1]	Questionnaire sur les technologies de l'information[2]
AUSTRALIE	✓	✓
AUTRICHE	✓	✓
BELGIQUE[3]	✓	✓
CANADA	✓	✓
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	✓	✓
DANEMARK	✓	✓
FINLANDE	✓	✓
FRANCE	✓	✓
ALLEMAGNE	–	✓
GRÈCE	✓	✓
HONGRIE	–	✓
ISLANDE	✓	✓
IRLANDE	✓	✓
ITALIE	✓	✓
JAPON	✓	✓
CORÉE	✓	✓
LUXEMBOURG	✓	–
MEXIQUE	✓	–
PAYS-BAS	✓	✓
NOUVELLE- ZÉLANDE	✓	–
NORVÈGE	✓	✓
POLOGNE	✓	–
PORTUGAL	–	✓
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE[4]	✓	✓
ESPAGNE	✓	✓
SUÈDE	–	✓
SUISSE	✓	✓
TURQUIE	–	✓
ROYAUME-UNI	✓	✓
ÉTATS-UNIS	–	–
UNION EUROPÉENNE	✓	–

1. Enquête écrite sur « Le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », PUMA/CIT(99)2/REV2.
2. Questionnaire sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, PUMA/CIT(99)12.
3. Les réponses au questionnaire général et à celui concernant les technologies de l'information ont été envoyées par les Flandres (Belgique).
4. La République slovaque n'a pas reçu les questionnaires dans la mesure où elle a rejoint l'OCDE après la date à laquelle la collecte des données était achevée.

© OCDE 2001

Tableau 32. **Publications en ligne du groupe de travail sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens**

Publication	Notes
Rapport final	Document de référence et synthèse des principaux résultats
Note de synthèse	Questions essentielles pour les décideurs
Base de données des réponses au questionnaire consolidé	Affichage en ligne des réponses des différents pays après approbation et au fur et à mesure de leur réception
Études de cas par pays (incluant un résumé)	• Belgique (Flandres) • Canada • République tchèque • Danemark • France • Hongrie • Corée • Norvège • États-Unis
Manuel sur : « Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques »	Conçu pour les fonctionnaires des pays membres et non membres de l'OCDE qui s'efforcent de renforcer le cadre des relations entre l'administration et le citoyen lors de la conception des politiques
Rapport sur l'utilisation des TIC en vue de mettre en place des services en ligne (à paraître)	Examine les efforts actuellement déployés pour utiliser les NTIC à la lumière des principaux objectifs de mise en place de services définis par les pays Membres de l'OCDE au cours des années 80 et 90.

Voir : *www.oecd.org/puma/citizens/index.htm*

Tableau 33. **Sélection de Publications du PUMA sur le « renforcement des relations entre les administrations et les citoyens »**

Thème	Publication
Fourniture de services	L'administration au service du public (1986); Examen des initiatives prises pour améliorer les relations entre les citoyens et l'administration (1987); La réceptivité administrative et les services de l'emploi (1988); La réceptivité administrative et le contribuable (1988); Gestion publique et entreprise privée : la réceptivité administrative et les besoins des petites entreprises (1990).
Élaboration des politiques	Consultation et communications Intégrer des intérêts multiples dans l'élaboration des politiques Gérer les relations avec les médias (1997); Impact of the Emerging Information Society on the Policy-making process and Democratic Quality (1998).

Voir : *www.oecd.org/puma/citizens/*

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 34. **Information en ligne relative à la legislation en matière d'accès à l'information, de protection des données et de la vie privée**

	Accès à l'information	Protection des données et de la vie privée	Données électroniques
ALLEMAGNE	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	• Loi fédérale sur la protection des données, décembre 1990, amendée en 1994 *www.datenschutz-berlin.de/gesetze/bdsg/bdsgeng.htm*	• Projet de loi fédérale sur la protection des données adopté en 2000 par le gouvernement fédéral et soumis aux organes parlementaires. *www.datenschutz-berlin.de/ueber/aktuell.htm#topofnews*
AUSTRALIE	• Loi sur la liberté de l'information (FOI Act) 1982 *Law.gov.au/foi/descript.htm#Introduction* • Amendement de la loi sur la liberté de l'information (Open Government) Bill 2000 *Scaleplus.law.gov.au/html/bills/0/2000/0/064245177X.htm*	• Loi sur la protection de la vie privée de 1988 *www.austlii.edu.au/au/legis/cth /consol_act/pa1988108/longtitle.html*	• Amendement de la loi sur la protection de la vie privée (secteur privé). Projet de loi 2000 *www.privacy.gov.au/news/pab.html* • Loi sur la sécurité des données électroniques, 1997
AUTRICHE	• Auskunftspflichtgesetz, 1987 *www.rz.uni-frankfurt.de/~sobotta/Austria.htm*	• Datenschutzgesetz (Data Protection Act) [DE], déc. 1999 *wwwad.or.at/office/recht/dsg2000.htm*	
BELGIQUE	• Lois sur la liberté de l'information à l'échelon fédéral : Projet de loi modifiant la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration *www.lachambre.be/documents/L49/1152/2.pdf* • Lois sur la liberté de l'information à l'échelon régional : Ordonnance relative à la publicité de l'administration, du 26 juin 1997 *www.lachambre.be/documents/L49/871/6.pdf* • Loi du Parlement de Flandres sur la nature publique de l'administration (18 mai 1999)	• Loi consolidée sur la protection de la vie privée liée au traitement des données à caractère personnel (1992) modifiée par la loi du 11 décembre 1998 *www.privacy.fgov.be/loi98coordi.htm*	• Amendement par la loi du 11 décembre 1998
CANADA	• Loi sur l'accès à l'information, 1982 (mise à jour 2001) *http://laws.justic.gc.ca/en/A-1/index.html*	• Loi fédérale sur la protection de la vie privée, 1982 *http://laws.justice.gc.ca/en/P-21/82990.html*	• Loi sur la protection des informations à caractère personnel et des documents électroniques d'avril 2000 *http://law.justice.gc.ca/en/P-8.6/81251.html*
CORÉE	• Loi sur la publicité de l'information, 1996	• Loi sur la protection des informations à caractère personnel, 1994	• Loi sur les signatures électroniques (1999) • Loi sur la promotion de l'utilisation et de la protection de l'information (1999)
DANEMARK	• Loi sur l'accès aux dossiers de l'administration publique, 1985 (amendements en 1991 et 1993)	• Loi danoise sur les fichiers privés, 2000 (n° 429)	• Loi sur le traitement des données personnelles, 2000 *www.datatilsynet.dk/include/show.article.asp?art_id=443&sub_url=/lovgivning/indhold.asp&nodate=1*
ESPAGNE	• Loi 30/1992 sur l'administration publique et les procédures administratives communes (amendée en 1998) *www.um.es/siu/marco/30-92.htm*	• Loi sur la réglementation du traitement informatisé des données personnelles, 1999 (1992) *www.agenciaprotecciondatos.org/datd1.htm*	
ÉTATS-UNIS	• Loi sur la liberté de l'information, 1966 *www.nih.gov/icd/od/foia*	• Loi sur la protection de la vie privée 1974 *www.nih.gov/icd/od/foia/privact74.htm*	• Amendements relatifs à la loi sur la liberté de l'information électronique de 1996 *www.usdoj.gov/oip/foia_updates/ Vol_XVII_4/page2.htm*

Tableau 34. **Information en ligne relative à la legislation en matière d'accès à l'information, de protection des données et de la vie privée** (*suite*)

	Accès à l'information	Protection des données et de la vie privée	Données électroniques
FINLANDE	• Loi sur la publicité des activités de l'administration, 1999 (1951) *www.om.fi/1184.htm#alku*	• Loi sur la protection des données personnelles de 1999 (1987) *www.tietosuoja.fi/uploads/hopxtvf.*HTM	
FRANCE	• Loi sur l'accès aux documents administratifs, 1978 • Loi sur la liberté de l'information, 1978 • Loi sur les archives, 1979 *www.cnil.fr*	• Loi CNIL (« Informatique et libertés »), 1978 *www.cnil.fr/textes/text02.htm*	• Loi française sur la liberté des communications 2000 *www.assemblee-nationale.fr/2/pd f/ta*0553*.htm* Le gouvernement a consulté l'autorité chargée de la protection des données sur une première ébauche de projet de loi en juillet 2000 en vue de la transposition de la Directive européenne.
GRÈCE	• Droit d'accès aux documents administratifs, 2000 (1986) *www.rz.uni-frankfurt.de/~sobotta/greecenew.htm*	• Law on the Protection of individuals with regard to the processing of personal data, 1997 *www.dpa.gr/*2472*.htm*	• Loi n° 2672/1998 sur l'information par courrier électronique (article 14)
HONGRIE	• Loi n° LXIII de 1992 Sur la protection des données à caractère personnel et la publicité des données d'intérêt public *www.obh.hu/adatved/indexek/index.htm*	• Loi n° LXIII de 1992 Sur la protection des données personnelles et la publicité de données d'intérêt public *www.obh.hu/adatved/indexek/index.htm*	
IRLANDE	• Loi sur la liberté de l'information, 1997 *www.irlgov.ie/finance/*FREE1.HTM	• Loi sur la protection des données, 1988 *www.dataprivacy.ie/6ai.htm*	
ISLANDE	• Loi sur la liberté de l'information de 1996 *www.rz.uni-frankfurt.de/~sobotta/*E*nskthyd.doc*	• Loi sur la protection des personnes concernant le traitement de données à caractère personnel, 2000 (1989) B*runnur.stjr.is/interpro/tolvunefnd/tolvunefnd.nsf/pages/*1E685B166D04084D002569050056BF6F	
ITALIE	• Loi n° 241 du 7 août 1990 (chapitre V – Accès aux documents administratifs) *http://www.governo.it/sez_presidenza/dica/documentazione/normativa_accesso/legge*241*_1990_eng.html* • Décret du président de la République n° 352, du 27 juin 1992, concernant l'application de l'article 24.2 de la loi n° 241 *http://www.governo.it/sez_presidenza/dica/documentazione/normativa_accesso/dpr*352*_1992_eng.html*	• Loi sur le traitement de données personnelles (1997) • Loi sur la protection des personnes et autres sujets relatifs au traitement des données personnelles (1996) *www.parlamento.it/parlam/leggi/*96675*l.htm*	
JAPON	• Loi relative à l'accès à l'information détenue par les organes administratifs, 1999 *www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/translation.htm*	• Loi de 1988 sur la protection des données personnelles informatisées détenus par les organes administratifs *www.soumo.go.jp/gyoukan/kanri/kanri_f.htm*	
LUXEMBOURG	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	• Loi de 1979 sur l'identification des personnes physiques et morales par un numéro • Loi de 1979 réglementant l'utilisation de données nominatives informatisées.	• Loi concernant l'utilisation de données nominatives informatisées, 1999 • (Un projet d'amendement a été élaboré pour transposer la Directive européenne sur la protection des données)

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 34. **Information en ligne relative à la legislation en matière d'accès à l'information, de protection des données et de la vie privée** (*suite*)

	Accès à l'information	Protection des données et de la vie privée	Données électroniques
MEXIQUE	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	Pas de loi spécifique sur la protection de la vie privée (dans la Constitution, Article 214 du Code pénal)	
NORVÈGE	• Loi sur la liberté de l'information, 1971	• Loi sur les fichiers de données personnelles de 2000 (1989) *www.registratiekamer.nl/bis/top_2_6.html*	
NOUVELLE-ZÉLANDE	• Loi sur l'information administrative, 1982 • Lois d'amendement sur l'information administrative de 1987, 1989, 1992 et 1993 *http://Rangi.knowledge-basket.co.nz/gpacts/reprint/text/1996/an/006.html*	• Loi sur la protection de la vie privée 1993 • Loi d'amendement sur la protection de la vie privée de 1994 *www.knowledge*-basket.co.nz/privacy/legislation/1993028/toc.html	
PAYS-BAS	• Information administrative (Accès public) Loi de 1998 (1980) *www.overheid.nl*	• Loi de 2001 sur la protection des données à caractère personnel *www.minjust.nl/c_actual/digitaal/stb5729.Pdf)*	
POLOGNE	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	• Loi sur la protection des données personnelles, 1997 *www.bertelsmann.com.pl/main.php 3-dp=22&lg=e.htm*	
PORTUGAL	• Loi sur la liberté de l'information, 1993	• Loi sur la protection des données personnelles, 1998 *www.cnpd.pt/Leis/lei_6798en.htm*	
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	• Loi sur le libre accès à l'information, 2000 *www.infozakon.sk/zakon-schvalenyvnrsr.htm* (en slovaque)	• Loi sur la protection des données personnelles dans les systèmes d'information, 1998 *www.statistics.sk/webdata/english/acts/act5298/act5298.htm*	
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	• Loi sur le libre accès à l'information, 1999 *www.octosest.cz/index.php?inc :zakonaj*	• Loi sur la protection des données personnelles, 2000 *www.uoou.cz/eng/1012000.php3* • Protection des faits non divulgués, 1998	
ROYAUME-UNI	• Loi sur la liberté de l'information, 2001 *www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000036.htm*	• Loi sur la protection des données 1998 *www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts1998/19980029.htm*	
SUÈDE	• Loi sur la liberté de l'information, 1994 (1766) (la loi sur la liberté de la presse fait partie maintenant de la constitution) *www.riksdagen.se/arbetar/grundbok_en* • Amendement en 1994	• Loi sur les données personnelles, 1998 (1994, 1973) *www.datainspektionen.se/in_english/legislation/data.shtml*	
SUISSE	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	• Loi fédérale sur la protection des données, 1992 *www.admin.ch/ch/f/rs/c235_1.htm l*	
TURQUIE	(Pas de loi générale sur la liberté de l'information)	(Élaboration en cours d'une loi sur la protection des données)	
UNION EUROPÉENNE	• Traité d'Amsterdam, Article 255 *http://158.169.50.95 :10080/info 2000/fr/publicsector/gp-footnotes.html*	• European Union Directive on Data Protection, 1995 *http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1995/en_395L0046.html*	• Proposition de directive sur le traitement des données personnelles et la protection de la vie privée dans le secteur des communications, 2000 *http://Europa.eu.int/eur-lex/en/com/dat/2000/en_500PC0385.html*

Tableau 35. **Information en ligne relative à la législation et la politique en matière de gouvernement électronique**

	Lois sur les signatures électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Site portail de l'administration
ALLEMAGNE	• Loi sur les signatures numériques, article 3 de la Loi sur les services d'information et de communications, 1997 • Loi sur la signature électronique, 2001		*www.bundesregierung.de*
AUSTRALIE	• Loi sur les données électroniques, 2000 • Loi sur les transactions électroniques, 1999	• Stratégie de gouvernement en ligne, 2000 *www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovOnlineStrategy.htm*	*www.fed.gov.au*
AUTRICHE	• Loi fédérale autrichienne sur la signature électronique, 2000 (Digital Signature Act, 1998) *www.bmck.com/ecommerce/austrianesig.pdf*		*www.help.gv.at*
BELGIQUE	• Projet de loi sur la signature électronique, décembre 1999 *www.lachambre.be/documents/322/1.pdf*	• Plan d'action sur la société d'information, 1997 • Programme d'action de télé-administration, 1997 • Au niveau régional : décret du Parlement de Flandres sur l'administration en ligne du 8 décembre 2000	*www.belgium.fgov.be* *www.vlaaderen.be*
CANADA	• Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, 1999	• Cadre de gouvernement en ligne, 2000 *www.parl.gc.ca/36/2/parlbus/cha mbus/house/bills/government/C-6/C-6_1/C-6TOCE.html*	*www.canada.gc.ca*
CORÉE	• Projet de loi sur la signature électronique • Loi sur le gouvernement électronique 2001	• Projet d'administration en ligne, 1999	*www.korea.net* (en anglais) *www.korea.go.kr* (en coréen)
DANEMARK	• Loi sur la signature électronique, 2000	• Stratégie en matière de TI, télécommunications et électronique,1998 *http://dialog.em.dk/itpro/uk/Default.htm*	*www.stm.dk*
ESPAGNE	• Décret Royal sur la signature numérique, 1999 *www.boe.es/sumarios/ultimo*		
ÉTATS-UNIS	• Loi sur les signatures numériques, 1999 • Loi sur les signatures électroniques dans le commerce international et national, 2000 *com-notes.house.gov/cchear/hearings106.nsf/20c324c6a1a1950a8525680f0067184a/f659e9fe1eede9c9852568f9004e19bc/$FILE/conferencereport.pdf*		*www.firstgov.gov*
FINLANDE	• Loi sur les services électroniques dans l'administration, 2000 *www.om.fi/2838.htm* • Loi sur les opérations électroniques, 1999		*www.opas.vn.fi* (note : nouveau portail gouvernemental en construction jusqu'en 2002 sur *www.suomi.fi*)

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 35. **Information en ligne relative à la législation et la politique en matière de gouvernement électronique** (*suite*)

	Lois sur les signatures électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Site portail de l'administration
FRANCE	• Loi sur la signature électronique, mars 2000 • Décret no 2001-272 du 30 mars 2001 relatif à la signature électronique *www.legifrance.gouv.fr/citoyen/jorf_nor.ow?numjo=*JUSC0120141D	• Programme PAGSI, 1998 *www.internet.gouv.fr/francais/index.html*	*www.service-public.fr*
GRÈCE		• Programme pour la société de l'information • Politeia	*www.gspa.gr*
HONGRIE			*www.meh.hu/default.htm*
IRLANDE		• Plan d'action, 1999 *www.irlgov.ie/taoiseach/publication/infosocactionplan/infosoc.htm*	*www.irlgov.ie*
ISLANDE			*brunnur.stjr.is/interpro/stjr/stjr.nsf/pages/english-index*
ITALIE	• Loi sur la signature et les données électroniques, 2001 (?) • Réglementations sur les documents numériques, 1997 • Décrets sur la signature et les données électroniques, 1997 et 1999 *www.aipa.it/servizi[3/normativa[4/leggi[1/dpr*513_97*.asp* *www.aipa.it/servizi[3/normativa[4/leggi[1/regfin.asp*	• Plan d'action de gouvernement électronique, 2000 *www.palazzochigi.it/fsi/eng/actionplan/government_reports_compl.html*	*www.governo.it*
JAPON	• Loi concernant les signatures électroniques et les services de certification, 2000 *www.meti.go.jp/english/special/*E-Commerce*/index.html*	• Plan pilote, 1999 (1995) *www.somucho.go.jp/gyoukan/kanri/b_*01*e.htm*	*www.kantei.go.jp*
LUXEMBOURG	• Projet de loi sur la signature électronique		*www.gouvernement.lu*
MEXIQUE	• Loi sur le commerce électronique (couvre la protection de la vie privée, la signature et les documents électroniques) V*lex.com/mx/redm/n@umero_*7*_junio-julio_*2000*_numero_de_aniversario/*4		*www.state.nm.us*
NORVÈGE		• Plan d'action d'administration en ligne, 1999	*www.norge.no*
NOUVELLE-ZÉLANDE			*www.govt.nz*
PAYS-BAS		• Programme d'action sur le gouvernement électronique, mars 1999 *www.nederlandgaatdigitaal.nl*	*www.overheid.nl*
POLOGNE			*www.kprm.gov.pl*

Tableau 35. **Information en ligne relative à la législation et la politique en matière de gouvernement électronique** (*suite*)

	Lois sur les signatures électroniques	Politique en matière de gouvernement électronique	Site portail de l'administration
PORTUGAL	• DR n° 6/2000 du 2 octobre 2000 • Loi décret n° 375/99 du 18 septembre 1999	• Initiative pour Internet RCM n° 110/2000 du 22 août 2000	*www.infocid.gov.pt*
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	• Projet de loi sur la signalure électronique approuvé par le gouvernement en mai 2001		*www.government.gov.sk/english*
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	• Loi sur la signature électronique, 2000 *www.uvis.cz*/EN/*dokumenty/domaci*/227_2000.*html*	• Politique en matière d'information publique, 1999 *www.uvis.cz/en/dokumenty/domaci /inf_politika*05/*index.htm* • Plan d'action sur la politique publique de l'information *www.uvis.cz/en/dokumenty/domaci/akcnip.html*	*www.vlada.cz* *www.centralniadresa.cz* (portail de l'administration publique
ROYAUME-UNI	• Loi sur les communications électroniques, 2000 *www.hmso.gov.uk/acts/acts*2000/20000007.*htm*	• Livre blanc sur la modernisation de l'administration, 1999 *www.official-documents.co.uk/do cument/cm*43/4310/4310.*htm* • Administration en ligne : un cadre stratégique pour des services publics à l'âge de l'information *www.e-envoy.gov.uk/ukonline/strategy.htm*	*www.open.gov.uk*
SUÈDE	• Réglementation sur les services concernant les certifications électroniques, 2000	• Stratégie nationale pour la société de l'information, 1996 (2000) *www.fsk.dk/fsk/publ/info*2000-*uk/chap*02.*html*	*www.sverigedirekt.riksdagen.se/english/index.asp*
SUISSE	• Réglementations CA	• Rapport sur la société de l'information, 1999	*www.admin.ch*
TURQUIE		• Projet sur la restructuration de la gestion, juin 1999	*www.basbakanlik.gov.tr*
UNION EUROPÉENNE	• Directive sur les signatures électroniques, 1999 E*uropa.eu.int/comm/internal_market/en/media/sign/*Dir99-93-*ec*EN.*pdf*	• Projet sur la société de l'information en Europe *europa.eu.int/comm/information_society/index_en.htm*	E*uropa.eu.int*

© OCDE 2001

© OCDE 2001

Tableau 36. **Liens avec les institutions de surveillance (médiateur, commissaire parlementaire)**

Pays	Médiateur	Site Web
ALLEMAGNE	• Bundesbeauftragten für den Datenschutz (commissaire à la protection des données)	*www.bfd.bund.de*
AUSTRALIE	• Médiateur, 1976 • Commissaire à la protection de la vie privée pour la défense des droits de l'homme et Commission pour l'égalité des chances	*www.comb.gov.au/p2.html* *www.privacy.gov.au*
AUTRICHE	• Volksanwaltschaft, 1977 • Commission pour la protection des données	*www.volksanw.gv.at* *www.bka.gv.at/datenschutz/indexe.htm*
BELGIQUE	• Médiateur fédéral, 1995 • Commission pour la protection de la vie privée • Au niveau régional : service de l'ombudsman flamand (1998)	*www.federalombudsman.be* *www.privacy.fgov.be* *www.vlaamseombudsdienst.be*
CANADA	• Commissaire à l'information • Commissaire fédéral à la protection de la vie privée (médiateur uniquement au niveau provincial à partir de 1967)	*www.infoweb.magi.com* *www.privcom.gc.ca*
CORÉE	• Le Médiateur de Corée, 1994	*www.ombudsman.go.kr/english/index.html*
ESPAGNE	• Défenseur du peuple (Defensor del Pueblo), 1981 • Agence la protection des données	*www.defensordelpueblo.es* *www.agenciaprotecciondatos.org*
ÉTATS-UNIS	• Commission fédérale des communications	*www.fcc.gov*
DANEMARK	• L'Agence danoise pour la protection des données • Médiateur, 1954	*www.datatilsynet.dk/eng/index.html*
FINLANDE	• Eduskunnan oikeusasiamies/Riksdagens justitieombudsmans kansli (Médiateur parlementaire), 1919 (Constitution) • Médiateur en matière de protection des données	*www.eduskunta.fi/efakta/eoa/eoa.htm* *www.tietosuoja.fi*
FRANCE	• Le Médiateur de la République, 1973 • Commissaire à la protection des données	*www.mediateur-de-la-republique.fr* *www.cnil.fr*
GRÈCE	• Authorité hellénique pour la protection des données	*www.dpa.gr*
HONGRIE	• Trois commissaires parlementaires pour : médiateur pour les droits des minorités nationales et ethniques médiateur pour les droits civils et médiateur pour la protection de données	*www.meh.hu/nekh/Angol/12-2.htm* *www.obh.hu*
IRLANDE	• Médiateur, 1980 • Commissaire à la protection des données	*www.irlgov.ie/ombudsman* *www.dataprivacy.ie*
ISLANDE	• Médiateur pour les enfants, 1988 • Agence de protection des données	*www.barn.is/erlent/english.html* *www.personuvernd.is/tolvunefnd.nsf/pages/index.html*

Tableau 36. **Liens avec les institutions de surveillance (médiateur, commissaire parlementaire)** (*suite*)

Pays	Médiateur	Site Web
ITALIE	• L'Italie n'a encore ni un médiateur national ni une commission nationale sur les pétitions Toutefois elle dispose d'un réseau étendu de médiateurs régionaux • Commissaire à la protection des données	*www.consoglio.regione.toscana.it/difensore* *www.astra.garanteprivacy.it/garante/HomePageNs*
JAPON	• Ministère de la gestion publique, de l'Intérieur, des Postes et des Télécommunications • Médiateur dans le domaine des échanges et des investissements	*www.somucho.go.jp/english/index.html* *www.cao.go.jp/access/english/oto_main_e.html*
LUXEMBOURG	• Commission pour la protection des données personnelles	
MEXIQUE	• Commission pour les droits de l'homme	*www.cndh.org.mx*
NORVÈGE	• Médiateur parlementaire pour l'administration publique, 1962 • Inspection en matière de données	*www.sivilombudsmannen.no/index_en.shtml* *www.datatilsynet.no*
NOUVELLE ZÉLANDE	• Médiateur, 1962 • Commissaire à la protection de la vie privée	*www.ombudsmen.govt.nz* *www.privacy.org.nz/top.html*
PAYS-BAS	• Médiateur national, 1981 • Autorité pour la protection des données	*www.ombudsman.nl* *www.registratiekamer.nl/bis/top_2.html*
POLOGNE	• Inspecteur général de la protection des données personnelles • Médiateur, 1987 • Responsable de la protection des droits civiques	*www.giodo.gov.pl*
PORTUGAL	• Garant de la Justice (Provedor de Justiça), 1975 • Commission nationale sur la protection des données	*www.provedor-jus.pt/ingles* *www.cnpd.pt*
RÉPUBLIQUE SLOVAQUE	• Défenseur public des droits (ombudsman des droits de l'homme), 2001	
RÉPUBLIQUE TCHÈQUE	• Médiateur, 1999	*www.ochrance.cz*
ROYAUME-UNI	• Le Commissaire parlementaire, 1967 • Commissaire à l'information • Le médiateur de l'Irlande du Nord	*www.ombudsman.org.uk* *www.dataprotection.gov.uk* *www.ni-ombudsman.org.uk*
SUÈDE	• Médiateur, 1809 • Inspection en matière de données	*www.riksdagen.se/folkvald/ledamotr/organ/on_ro.htm* *www.datainspektionen.se*
SUISSE	• Commissaire à la protection des données	*www.edsb.ch/framese.html*
TURQUIE		
UNION EUROPÉENNE	• Le Médiateur européen, 1995	*www.euro-ombudsman.eu.int/home/en/default.htm*

© OCDE 2001

BIBLIOGRAPHIE

ANDERSSON K., BALFORS B., SCHMIDTBAUER J. et G. SUNDQVIST (1999),
Transparency and Public Participation in Complex Decision Processes: Pre-study for a Decision Research Institute in Oskarshamn, Stockholm, Royal Institute of Technology-Dept. of Civil and Environmental Engineering.

ANHIER H.K. et W. SEIBEL Eds. (1990),
The Third : Comparative Studies of Nonprofit Organisations, Berlin-New York : Walter de Gruyter.

BELLAMY C. et J.A TAYLOR (1998), *Governing in the Information Age*, Buckingham-Philadelphia: Open University Press.

BLUMLER J.G. et S. COLEMAN (2001),
Realising Democracy Online: A Civic Commons in Cyberspace, Londres : Institute for Public Policy Research/Citizens Online.

BORDERS TO CROSS, *The Border Story*, Conférence à Maastricht les 5, 6, 7 Octobre 2001, Maastricht: Agora Europa.

CABINET OFFICE/ENGLAND (2000),
Code of Practice on Written Consultation, Londres (voir : *www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm*).

CABINET OFFICE/ENGLAND (2000),
An Évaluation of the Cabinet Office Guide: How to Conduct Written Consultation Exercises, Modernising Government/ Cabinet Office.

CABINET OFFICE/ENGLAND (1999),
How to deal with complaints, Londres: Service First/Cabinet Office.

CANDIDATE COUNTRIES WITH THE SUPPORT OF THE EUROPEAN COMMISSION (2001),
« Action Plan », *eEurope+: A Co-operative effort to Implement the Information Society in Europe*, eEurope CEEC Action Plan.

CITIZEN PARTICIPATION CENTRE,
Glossary of Selected Citizen Participation Techniques (Voir : *www.policity.com/*).

COLEMAN S., TAYLOR J. et W VAN DE DONK (1999),
« Hansard Society Series in Politics and Government », *Parliament in the Age of the Internet*, Oxford-New York : Oxford University Press.

COMMITTEE FOR THE FUTURE/THE FINNISH PARLIAMENT,
« Politics and Internet: 2nd International Congress », *Report on Politics and Internet Congress*, Helsinki : Tihonen/ Counsellor to the Committee for the Future.

COOK D. (2001),
« Privacy Council Office, TBS Workshop on Online Consultation and Engagement, 4 Mai 2001 », *Overview of Online Consultation and Citizen Engagement in the Government of Canada.*

DÉLÉGATION INTERMINISTÉRIELLE A LA RÉFORME DE L'ÉTAT/FRANCE (1999),
« Guides », *Bien répondre au courrier électronique des citoyens: Un pari pour une administration moderne*, Paris : DIRE (Voir également : *www.fonction-publique.gouv.fr*).

ECE Committee on Environmental Policy,
Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (1998), Aarhus (Voir : *www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ ppartikler.htm*).

EDWARDS M. (2000),
NGO *Rights and Responsibilities: A New Deal for Global Governance*, Londres : The Foreign Policy Centre associé à NCVO.

EUROPEAN COMMISSION,
Governance in the EU: *a White Paper* (12 *Groupes de travail*), (Voir : *www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/ index_en.htm*).

EUROPEAN ENVIRONMENTAL BUREAU AND THE REGIONAL CENTER FOR CENTRAL AND EASTERN EUROPE (2000),
Doors to Democracy: Current Trends and Practices in Public Participation in Environmental Decisionmaking in Western Europe, Hongrie: the Regional Center for Central and Eastern Europe (Voir également : *www.rec.org*/REC/*Publications*/ PPD*oors*/EUROPE/*synopsis.html*).

© OCDE 2001

FERDINAND P. (2000),
The Internet, Democracy and Democratization, Londres-Portland: Franck Cass.

FRISSEN V. et H. VAN BOCKXMEER (2001),
« Paper for the CPR 2001 Conference in Venice/Contribution to Communications and Strategies », *The Paradox of Individual Commitment: the Implications of the Internet for Social Participation*, Pays-Bas: TNO Strategy Technology and Policy.

GOL (1999),
Democracy and Government On-Line Services: Contributions from Public Administrations Around the World – G8 GOL publication (Voir : *www.statskontoret.se/gol-democracy/*).

GRAHAM K.A. et S.D PHILLIPS (1998),
Citizen Engagement: Lessons in Participation from Local Government, Toronto: The Institute of Public Administration – Canada.

HEALTH CANADA (2000),
Health Canada Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making, Ottawa: Ministry of Public Works and Government Services, Canada.

INGLEHART R. (Université du Michigan),
Critical Citizens: Global Support for Democratic Government' *Postmodernization brings Declining Respect for Authority But Rising Support for Democracy*, Oxford: Oxford University Press.

INSTITUTE ON GOVERNANCE (1998),
Summary of Conference Findings, « A Voice for All: Engaging Canadians for Change », A Conference on Citizen Engagement, 27-28 October (Voir : *www.iog.ca/publications/cereport.html*)

INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATIVE SCIENCES (1999),
Citizens and the New Governance: Beyond New Public Management, Amsterdam-Berlin-Oxford-Tokyo-Washington DC: Luc Rouban, IOS Press.

KROON N., GEVEKE H., BEKKER M., DE KRUIJK M. et J. VAN ZUYLEN,
Six Approaches to the Information Society: Benchmark Study of the Role of Six Central Governments in the Information Society, La Haye: ministère néerlandais de l'Intérieur.

MINISTÈRE DES FINANCES/FINLANDE (1998),
High-Quality Services, Good Governance and a Responsible Civic Society: Guidelines of the Policy of Governance (*Background Material*), Helsinki.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE/SUÈDE (2001),
The Open Sweden Campaign, Stockholm.

MINISTÈRE DE LA JUSTICE/SUÈDE (2000),
Public Administration in the Service of Democracy: an Action Programme, Stockholm.

MURRAY R. (2000),
Citizens' Control of Évaluations: The Question of Formulating Alternatives, Stockholm: The Swedish Agency for Administrative Development.

OCDE (1995*a*),
*Recommandation du Conseil de l'*OCDE *concernant l'amélioration de la qualité de la réglementation officielle*, Paris.

OCDE (1995*b*),
*Rapport de l'*OCDE *sur la Réforme de la réglementation*, Paris.

OCDE (1997),
*Analyse de l'Impact de la réglementation: les meilleures pratiques dans les pays de l'*OCDE, Paris.

OCDE (2000*a*),
*Renforcer l'éthique dans le service public: les mesures des pays de l'*OCDE, Service de la gestion publique, Paris.

OCDE (2000*b*),
Rapport de l'OCDE sur les Procédures et relations parlementaires (voir : *www.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf*).

OCDE (2000*c*),
« L'administration en ligne menacée : prévenir les fiascos à grande échelle dans les projets d'informatisation », *Note de synthèse n°* 8 *du Service de la gestion publique*, Paris.

OCDE (2001*a*),
Construire aujourd'hui l'administration de demain, Service de la gestion publique, Paris.

OCDE (2001*b*),
Développement durable : les grandes questions, Paris.

OCDE (2001*c*),
Le fossé numérique et l'utilisation des TIC, Paris (à paraître).

© OCDE 2001

OCDE (2001*d*),
Fournir de meilleurs services : des moyens traditionnels à la fourniture en ligne, Paris (à paraître).

OFFICE OF THE PARLIAMENTARY COMMISSIONER FOR DATA PROTECTION AND FREEDOM OF INFORMATION OF HUNGARY (1999),
Rapport annuel 1998, Budapest.

RHODES R.A.W (1997),
Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Open University Press, Buckingham et Philadelphie.

SALOMON L.M. et H.K. ANHEIER (1994),
The emerging Sector: an Overview, The John Hopkins Center for Civil Society Studies, Baltimore.

SALOMON L.M., ANHEIER H.K., TOEPLER S. et S. WOJCIECH SOKOLOWSKI et Associés (1999),
Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, The Johh Hopking Center for Civil Society Studies, Baltimore.

SCIENTIFIC COUNCIL FOR GOVERNMENT POLICY OF THE NETHERLANDS (1999),
Governments Losing Ground: An Exploration of Administrative Consequences of Information and Communication Technology, Résumé du 54e Rapport.

SERGEANT J. et J. STEELE (1998),
Consulting the public: Guidelines and Good Practice, Policy Studies Institute, Londres.

SIGMA (1997),
« La procédure administrative et le contrôle de l'administration en Hongrie, Pologne, Bulgarie, Estonie et Albanie », *Rapport* n° 17, Paris.

SIGMA (1998),
« Les sondages d'opinion au service de la réforme de l'administration publique », *Rapport* n° 25, Paris.

SLIGTIZ J.E., ORSZAG P.R. et J.M. ORSZAG (2000),
The Role of Government in a Digital Age, Computer and Communications Industry Association, États-Unis.

UN-ECE COMMITTEE ON ENVIRONMENTAL POLICY (1998),
Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus. (voir : *www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm*).

UK GOVERNMENT (2001),
Government Online Survey: Third Round, 31 mars, Londres.

VAN ROOY A. (2000),
« Electronic Consultation and Engagement: Lessons for Canada from International Experience », *Changing Governement Series*, Center for Collaborative Government, Ottawa.

© OCDE 2001

NOTES

1. Q*uestionnaire d'enquête sur le* « Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens », PUMA/CIT(99)2/REV2. Les réponses des pays figurent dans le tableau 31 de l'annexe.
2. Questionnaire sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens, PUMA/CIT(99)12. Les réponses des pays figurent dans le tableau 31 de l'annexe.
3. Les pays Membres de l'OCDE ont tous répondu à au moins un des deux questionnaires, sauf les États-Unis et la République slovaque qui est devenue Membre après la fin de la collecte des données.
4. Voir OCDE (1997), Analyse de l'impact de la réglementation : les meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE, pour plus d'information sur la manière dont l'évaluation de l'impact réglementaire est menée, incluant les pratiques exemplaires en consultation avec le public, pour assurer que les estimations des pouvoirs publics sur les coûts et les bénéfices sont réalistes.
5. Le rapport de l'OCDE sur les procédures et relations parlementaires PUMA/LEG(2000)2/REV1 (voir : *www.oecd.org/puma/citizens/pubs/parliaments.pdf*).
6. Les TIC désignent dans ce contexte les nouvelles technologies de l'information et de la communication – des ordinateurs, d'autres terminaux écrans tels que des kiosques ou la télévision interactive et les réseaux et technologies associées qui les relient à des bases de données d'information (Internet, intranets, microprocesseurs, CD-Roms, « cartes à puce », etc.).
7. Voir le rapport du PUMA « From in-line to on-line….. » qui est fondé sur les résultats de l'enquête du Groupe de travail sur « le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » et fait partie du programme de travaux du PUMA sur le « gouvernement électronique ».
8. Voir : OCDE, P*erspectives des communications* 2001, tableau 5.1.
9. L'expression « fossé numérique » désigne l'écart en matière de possibilités d'accès aux TIC et d'utilisation d'Internet qui existe entre les personnes, les ménages, les entreprises et les zones géographiques à différents niveaux socio-économiques. Dans le présent rapport, il désigne plutôt les disparités à l'intérieur d'un pays que les écarts entre les différents pays au plan international.
10. « En ligne » dans ce contexte, cette mention signifie que le citoyen (et l'entreprise) a accès à l'information électronique (grâce à un ordinateur), aux services électroniques et peut dialoguer par voie électronique avec l'administration à tous les niveaux. Il n'est pas nécessaire qu'une liaison par télécommunication intervienne. Par exemple, des bornes régulièrement mises à jour et indépendantes peuvent remplir une fonction d'administration en ligne.
11. Voir : V*ers de meilleures pratiques de l'évaluation*, PUMA/PAC(99)1.
12. Voir « L'administration en ligne menacée – prévenir les fiascos à grande échelle dans les projets d'informatisation » PUMA Note de synthèse n° 8, mars 2001 (*www.oecd.org/puma/Risk/ITFailuresE.pdf*).
13. Les vues exprimées dans les études de cas sont celles de leur auteur et ne reflètent pas nécessaireement celles de l'OCDE ou du service de la gestion publique.
14. Voici de quoi illustrer ce propos : [...] l'incidence possible à long terme [du vieillissement de la population] transparaît déjà dans le nombre d'hospitalisations. Le nombre de personnes de plus de 65 ans hospitalisées dans les années 60 comptaient pour 13 % du total. Cette proportion a atteint 29 % en 1989. La population plus âgée ne représentait que 29 % du « nombre total de jours de soins hospitaliers en 1960, mais 55 % en 1989 ». (Lassey et coll., 1997, p. 73). Voir également Leibovich et coll., 1998, et Eve et coll., 1995.
15. Dans son populaire ouvrage intitulé The D*ecline of* D*eference* (1996), Neil Nevitte avance que « [traduction libre] l'érosion de la confiance envers l'administration et l'accroissement de l'intérêt suscité par des formes nouvelles d'action politique traduisent des changements générationnels profonds plus que des fluctuations à court terme ».
16. Les sources sont précisées à la fin du texte. L'annexe A dresse la liste des individus contactés.

© OCDE 2001

17. Le Parlement fédéral est responsable de la défense nationale, des échanges et du commerce interprovinciaux et internationaux, de l'immigration, des systèmes bancaire et monétaire, du droit criminel et des pêches. Aux provinces reviennent le droit de la propriété et le droit civil, l'éducation, l'administration judiciaire, le réseau des hôpitaux, les ressources naturelles se trouvant à l'intérieur de leurs frontières, la sécurité sociale, la santé et les institutions municipales.
18. L'Association des universités et collèges du Canada, l'Association canadienne des professeurs d'université, la Coalition canadienne de la santé, l'Association canadienne des soins de santé, les Citizens for Public Justice, le Groupe d'intervention action santé (HEAL), le Conseil national du Bien-être et le Nova Scotia Provincial Health Council, entre autres, ont fait des présentations au Comité permanent des finances de la Chambre des communes au cours des consultations préalables au budget, en 1995.
19. « La Table ronde sur le secteur bénévole (TRSB) est une coalition de douze organismes bénévoles nationaux qui s'est formée en 1995 pour donner un plus grand retentissement à la voix du secteur bénévole canadien. Elle a mis en exergue l'importance de la relation entre leur secteur et le gouvernement fédéral. [...] Les membres de la TRSB sont : le Centre canadien de philanthropie, la Conférence canadienne des arts, le Conseil canadien pour la coopération internationale, le Conseil canadien de développement social, le Réseau canadien de l'environnement, l'Association canadienne des loisirs/parcs, les Fondations communautaires du Canada, un représentant des groupes confessionnels, les organismes bénévoles nationaux de santé, la Coalition des organismes nationaux de bénévolat, Centraide Canada et Bénévoles Canada » (Groupe de travail sur le secteur bénévole 1999).
20. HEAL représente plus de 500 000 dispensateurs et consommateurs de soins de santé. Le groupe a été formé en 1991 vu l'inquiétude suscitée par l'érosion du rôle du gouvernement fédéral à l'appui du système canadien de soins de santé. Les membres fondateurs étaient : l'Association canadienne de soins et services communautaires, l'Association canadienne des soins de santé, l'Association médicale canadienne, l'Association canadienne des infirmiers et infirmières, la Société canadienne de psychologie, l'Association canadienne de santé publique et l'Association des consommateurs du Canada. HEAL est invité chaque année à présenter ses recommandations au Comité permanent des finances de la Chambre des communes à l'occasion des consultations préalables au budget qui ont lieu à l'automne. Sa voix porte parce qu'il représente de nombreux partis divergents qui ont tous convenu d'un ensemble commun de principes qui doivent sous-tendre la politique de soins de santé.
21. La loi a été abrogée par le gouvernement subséquent. On trouvera ces deux études de cas dans Kushner et Rachlis, 1998.
22. Voir Groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole (1999).
23. Dans le Discours du Trône inaugurant la première session de la 35e Législature du Canada, le gouvernement déclarait : « [traduction libre] Le système universel canadien de soins de santé est fondé sur les principes enchâssés dans la Loi canadienne sur la santé. Or, le gouvernement tient à ces principes et rejette toute mesure de nature à les amoindrir. » Le discours du Trône est prononcé par le gouverneur général à l'ouverture de chaque session du Parlement. Le gouvernement y résume les objectifs de la session, en ce qui concerne l'élaboration et la modification de politiques, de lois et de règlements.
24. Selon les résultats d'un sondage publiés au début de 1998, le public appuie l'investissement dans les soins à domicile plus que toute autre initiative relative au système de santé comme la reprise du financement de l'assurance-santé, la construction de nouveaux hôpitaux ou le rehaussement du financement, et l'inclusion de tous les médicaments médicalement nécessaires dans le système public de santé (Santé Canada 1998).
25. Données provenant des enquêtes de satisfaction auprès des citoyens effectuées par le ministère des Finances.
26. Voir « The Danish Health Care Sector », ministère de la Santé, p. 66, par référence à l'enquête Eurobaromètre effectuée en 1997 par la London School of Economics and Political Science.
27. Se reporter à l'Annexe A pour la liste complète des personnes rencontrées et la bibliographie.
28. On trouvera de plus amples informations sur l'Étude consacrée à la démocratie et à l'exercice du pouvoir au Danemark sur le site Internet, à l'adresse suivante : *http://www.ps.au.dk/host/magtudredningen/Engelsk/frame.htm*.
29. Voir l'article de Thomas Pallesen et Jens Blom-Hansen, « The Fiscal Manipulation of a Decentralized Public Sector : Macroeconomic Policy in Denmark », pour une réflexion plus approfondie sur ces questions au Danemark.
30. La terminologie vient du fait que cette forme est d'abord utilisée dans les petites villes du nord est du pays, région appelée « Nouvelle-Angleterre ».
31. Le futuriste américain Paul Saffo a écrit sur ce qu'il appelle l'« intermédiation » (voir : *www.saffo.org/disinteremediation.html*).
32. Les données sur l'économie et le chômage en Hongrie sont tirées du journal HVG du 5 juin 1999 et des ouvrages cités en bibliographie.
33. Cours du forint au 1/06/99 : 1$= 240 forint.
34. Direction générale de l'urbanisme et de la construction du ministère du Logement, services déconcentrés et services des collectivités locales en charge des questions de logement.

© OCDE 2001

35. Loi du 31 mai 1990 dite « Loi Besson ».

36. Loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991.

37. Loi d'orientation relative à la lutte contre l'exclusion du 29 juillet 1998.

38. Le dispositif du « numéro unique » délivré à tout demandeur de logement locatif social est généralisé à l'ensemble des départements depuis le 31 mai 2001. Il est destiné à garantir les droits des demandeurs et à améliorer la transparence de l'attribution des logements sociaux : chaque demandeur reçoit dans le délai d'un mois une attestation lui indiquant son numéro départemental d'enregistrement. A partir de cette date est calculé le délai d'attente qui, au delà d'un délai défini comme normal dans le département, donnera lieu à un examen prioritaire de la demande. La phase d'expérimentation entre juin 1999 et mars 2000 a permis de préciser les choix juridiques et informatiques à opérer pour mettre en place de façon obligatoire le système sur l'ensemble du territoire. Une application informatique nationale est proposée mais non imposée, le choix du système se fait conjointement entre les organismes HLM et le Préfet de chaque département. Les informations et les textes réglementaires de référence sont disponibles sur Internet [*www.numero-unique.org*].

39. Circulaire du Premier ministre du 31 décembre 1998 relative aux contrats de ville.

40. Titre quatrième du livre 4 du Code de la construction et de l'habitation.

41. Circulaire 92/82 du 18/12/1992 dite « circulaire Lienemann ».

42. Circulaire 93/60 du 06/08/1993 dite « circulaire de Charette ».

43. Les sociétés qui ont signé un accord avec le gouvernement pour mettre en place un certain nombre de postes pour des personnes qui seraient autrement exclues du marché du travail.

44. En août 2000, la Corée comptait 16,4 millions d'utilisateurs de l'Internet selon le Centre national d'information sur les réseaux. Un bond phénoménal par rapport au chiffre d'octobre 1999 : 9.43 millions selon l'Agence nationale pour l'informatisation. Le ministère de l'Information et de la communication a rendu public que le nombre d'utilisateurs de communications à large bande avait atteint 2.2 millions en août 2000. Par service d'accès, le nombre d'abonnés à une ligne numérique asymétrique et à HomePNA (Home Phoneline Networking Alliance, association internationale sectorielle pour un réseautage domestique économique par câble téléphonique) a déjà dépassé 1.4 million et continue d'augmenter rapidement. En même temps, la croissance naguère explosive du nombre des abonnés au modem câblé a ralenti. De plus, 16 000 codes personnels d'accès à l'Internet par satellite et 2 000 à B-WLL étaient enregistrés en août 2000. La demande de transmission de données à haut débit augmente avec l'utilisation de la diffusion sur le Web, la vidéo à la demande et l'enseignement électronique.

45. Il s'agit d'un nouveau système sécurisé d'approbation au sein d'une administration publique : lorsqu'un agent a besoin de la signature de son supérieur, un document papier n'est plus nécessaire. Il lui suffit de saisir la demande sur son ordinateur et de l'adresser en ligne au responsable pour que celui-ci puisse la « cyber-viser ».

46. Par exemple, Nara Sallim Daewha Bang (Espace de dialogue), sur la page d'accueil du ministère de la planification et du budget, organise un dialogue sur la gouvernance. Allim Madang (lancé par le ministère de la fonction publique et de l'Intérieur) est conçu pour présenter aux citoyens les activités et les politiques gouvernementales et recueillir leur avis.

47. Selon l'Agence nationale pour l'informatisation, outre les quatre grands textes cités, plusieurs lois portent sur les TIC afin de guider la collectivité nationale vers l'âge de l'information. En 1999, la loi fondamentale sur le commerce électronique et la loi sur la signature électronique ont été adoptées pour populariser l'Internet et en favoriser l'assimilation dans le pays. La loi sur l'utilisation des réseaux d'information et de télécommunication et la loi fondamentale en faveur de l'information ont été révisées pour mettre à jour les références juridiques du régime de l'Internet.

48. Le Centre informatique des administrations organise en outre la formation informatique des fonctionnaires ; il a pour mission d'aider l'administration à se servir de l'informatique pour atteindre son objectif : « un meilleur service pour moins cher. »

49. La Commission présidentielle de l'innovation dans l'administration a été créée en août 2000 en vue d'assurer l'innovation dans l'administration. Son équipe de travail siège au ministère de la planification et du budget.

50. Enquête par questionnaires écrits sur le « Renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » [PUMA/CIT(99)2/REV2] et « Questionnaire sur l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication pour le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens » [PUMA/CIT(99)12].

51. Le rapport d'évaluation (Rapport NIFU 5/97) est disponible (uniquement en norvégien) sur le site Web de l'Institut (voir *www.nifu.no/publikasjoner/1997.html*).

52. Néanmoins, la question du moratoire affecte aussi les obligations internationales de la Norvège à l'égard de l'UE et de l'OMC – ces points n'ont pas été débattus pendant les conférences de consensus.

© OCDE 2001

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2001 13 2 P) ISBN 92-64-29539-9 – n° 52158 2001