Des citoyens partenaires

MANUEL DE L'OCDE SUR L'INFORMATION, LA CONSULTATION ET LA 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

MANUEL DE L'OCDE SUR L'INFORMATION, LA CONSULTATION ET LA PARTICIPATION A LA FORMULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Rédigé par
Marc Gramberger

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

OECD HANDBOOK ON INFORMATION, CONSULTATION AND PUBLIC PARTICIPATION IN POLICY-MAKING

© Illustrations : László Quitt
© OCDE 2002
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

Ce Manuel de l'OCDE sur l'Information, la Consultation et la Participation à la Formulation des Politiques Publiques est un guide du praticien conçu à l'intention des responsables administratifs des pays Membres de l'OCDE et des pays non membres de l'Organisation. Il fournit une « carte routière » qui aidera à la mise en place de structures robustes destinées à informer, à consulter et à associer les citoyens aux processus de décision. Le Manuel prend en compte la grande diversité des pays quant aux contextes, aux objectifs et aux mesures prises pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens. Il n'est donc pas prescriptif et ne propose pas de solutions toutes faites. Il cherche plutôt à clarifier les enjeux et choix majeurs auxquels les pouvoirs publics sont confrontés lorsqu'ils ont à élaborer et à mettre en œuvre des mesures qui assureront l'accès à l'information et créeront des possibilités de consultation et de participation du public dans leurs pays respectifs.

Les leçons et les exemples pratiques que contient le Manuel proviennent du rapport de l'OCDE intitulé Des Citoyens Partenaires : Information, Consultation et Participation à la Formulation des Politiques Publiques. Ce rapport est le fruit de plus de deux ans d'efforts faits en commun par les pays Membres de l'OCDE, et il représente une source exceptionnelle d'informations comparatives sur les mesures prises pour renforcer l'accès des citoyens à l'information, à la consultation et à la participation à l'élaboration des politiques publiques. Une brève Note de synthèse présentant à l'intention des décideurs les principales conclusions et leçons à tirer est par ailleurs disponible sur le site Internet de l'OCDE.

Le Manuel de l'OCDE sur l'Information, la Consultation et la Participation à la Formulation des Politiques Publiques a été élaboré par Marc Gramberger, consultant indépendant en communications stratégiques (marc@gramberger.com), en collaboration avec Joanne Caddy du Service de la Gestion Publique de l'OCDE. Les illustrations sont de László Quitt. Le Rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

TABLE DES MATIÈRES

Bienvenue ! 7
Comment utiliser ce Manuel 10

Partie I
Pourquoi les relations administration-citoyens ?

En quoi consistent les relations administration-citoyens ? 15
Pourquoi renforcer les relations administration-citoyens ? 19
Qu'en est-il des coûts ? 23

Partie II
Comment renforcer les relations administration-citoyens ?

Mettre en place une structure ! 29
Quels éléments l'information exige-t-elle ? 30
Quelle place faire à la participation active ? 39
Quelle place faire à l'évaluation ? 41
Quelles capacités générales faut-il développer ? 42

Planifier et agir dans une perspective stratégique ! 45
Quels objectifs? 46
A quels publics faut-il s'adresser ? 47
Comment choisir les outils et les activités ? 49
Qu'en est-il des ressources ? 51
Comment planifier l'évaluation ? 53

Choisir et utiliser les outils ! 55
Quels sont les outils disponibles ? 55
Quels outils utiliser pour l'information ? 58
Quels outils utiliser pour la consultation ? 64
Quels outils utiliser pour obtenir une participation active ? 69
Quels outils utiliser pour l'évaluation ? 74

Tirez parti des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) ! 77
Pourquoi avoir recours aux TIC ? 77
Quelles structures d'appui pour l'utilisation des TIC ? 80
Comment les TIC peuvent-elles contribuer à l'information ? 81
Comment les TIC peuvent-elles être utiles pour la consultation et la participation active ? 87

Comment évaluer avec les TIC ? 91
Quelles sont les limites des TIC et comment en tenir compte ? 92

Mettre les principes en pratique ! 97
1. Engagement 98
2. Droits 98
3. Clarté 99
4. Calendrier 99
5. Objectivité 100
6. Ressources 100
7. Coordination 101
8. Obligation de rendre compte 101
9. Évaluation 102
10. Citoyenneté active 102

Partie III

Quels conseils suivre ?

Dix conseils pour l'action 105
Conseil n° 1 – Prenez la chose au sérieux 106
Conseil n° 2 – Partez du point de vue des citoyens 107
Conseil n° 3 – Tenez vos promesses 108
Conseil n° 4 – Attention au facteur temps 109
Conseil n° 5 – Soyez créatifs 110
Conseil n° 6 – Arbitrez les conflits d'intérêts 111
Conseil n° 7 – Attendez-vous à des critiques 112
Conseil n° 8 – Faites participer vos collaborateurs 113
Conseil n° 9 – Adoptez une politique cohérente 114
Conseil n° 10 – Agissez maintenant 115

Partie IV

Où obtenir des informations complémentaires ?

Sources OCDE 120
Vue d'ensemble et information générales 121
Cadre juridique 121
Cadre politique 122
Cadre institutionnel 123
Évaluation 123
Outils servant à l'information 124
Outils servant à la consultation 124
Outils servant à une participation active 125
Outils servant à l'évaluation 125
L'utilisation des TIC pour l'information 125
L'utilisation des TIC pour la consultation et la participation active 126

Bienvenue !

Bienvenue aux lecteurs de ce Manuel sur les Relations entre l'Administration et le Citoyen, guide pratique consacré à l'information, la consultation et la participation des citoyens à la formulation des politiques publiques.



L'objectif de ce Manuel est simple : fournir une assistance pratique aux responsables de l'administration soucieux de renforcer les relations de leurs services avec les citoyens.

Les relations entre l'administration publique et les citoyens constituent, pour les gouvernements, une priorité importante. Ces dernières années les citoyens et les organisations de la société civile font entendre leur voix avec de plus en plus d'autorité ; ils soulèvent des problèmes, formulent des revendications et s'efforcent d'influencer les décideurs. Simultanément, les citoyens participent de moins en moins aux processus démocratiques formels. Le taux de participation électorale par exemple va en diminuant. Face à cette perte de confiance, les gouvernements sont contraints de nouer de nouvelles relations avec les citoyens. Ils se rendent compte également que l'apport des citoyens peut offrir d'immenses possibilités dans la prise de décision, notamment dans un monde de plus en plus complexe.

Le Manuel passe en revue le contexte, les pressions et les raisons qui incitent les administrations à s'occuper sérieusement de renforcer leurs relations avec les citoyens.

Beaucoup d'administrations ont entrepris d'informer les citoyens, de les consulter et de les encourager à participer. Certaines ont déjà acquis dans ce domaine une riche expérience. Cependant, lorsque des fonctionnaires cherchent à se faire une idée générale de ce qu'il faudrait faire pour renforcer les relations avec les citoyens, ils se retrouvent souvent livrés à leurs propres moyens. Rares sont les publications où l'on trouve une vue d'ensemble et des conseils sur les aspects pratiques de cette question.

Ce Manuel comble une lacune, car il fait le point des pratiques les plus avancées à l'heure actuelle en ce qui concerne l'information, la consultation et la participation des citoyens à la formulation des politiques publiques.

L'étude d'ensemble et les exemples pratiques que propose ce Manuel trouvent leur source dans une vaste étude sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens qui a été menée par l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) en collaboration avec des fonctionnaires des pays Membres. Le rapport final de cette étude, *Des Citoyens Partenaires : Information, Consultation et Participation à la Formulation des Politiques Publiques* (OCDE, 2001) propose une comparaison et une analyse des initiatives prises par les gouvernements dans ce domaine. On en trouvera un résumé dans une

Note de synthèse, les deux publications étant disponibles sur le site Internet de l'OCDE (voir les références en partie IV).

Le Manuel combine des exemples, concepts et analyses, et des idées et conseils tirés de la pratique.

Il étudie ce qu'implique le renforcement des relations administration-citoyens, en explicitant les raisons, les mécanismes, les coûts et les conditions de ce renforcement. Il montre comment créer à cet effet une structure, comment organiser les activités dans une perspective stratégique, quels outils employer et comment utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC) comme point d'appui. Il propose au lecteur dix principes directeurs à garder présents à l'esprit quand on renforce les relations administration-citoyens, ainsi que dix conseils pratiques qui conditionnent le succès. Il signale également les lieux où des informations complémentaires peuvent être obtenues.

Ce Manuel s'adresse à un large éventail de fonctionnaires exerçant des fonctions et situés dans des contextes très divers.

Le Manuel fournit aux nouveaux venus dans ce domaine un large ensemble de points de repère tout en apportant aux spécialistes des éclairages précis. Il s'adresse aux membres de la haute administration ainsi qu'aux responsables politiques. Il sera utile aux fonctionnaires des pays Membres de l'OCDE, comme à ceux des pays non membres de l'Organisation. Le Manuel a été conçu pour des fonctionnaires possédant des cultures administratives différentes, dans le respect de la diversité des approches suivies par les gouvernements cherchant à renforcer les relations entre les administrations et les citoyens.

L'approche et les activités dont ce Manuel fait état confortent et complètent les institutions formelles de la démocratie, et renforcent le processus démocratique.

Le Manuel trouve son fondement dans l'existence d'une démocratie pluraliste, et il apporte un soutien à son développement. Lorsqu'ils agissent pour renforcer leurs relations avec les citoyens, les gouvernements ne renoncent pas à leur droit et à leur devoir de conduire des politiques et de prendre des décisions, mais ils cherchent plutôt à s'en acquitter en empruntant des voies nouvelles. L'information, la consultation et la participation active des citoyens à la formulation des politiques publiques ne portent pas atteinte aux droits du législateur – en fait les parlements ont eux-mêmes pris l'initiative d'actions similaires pour renforcer leurs propres relations avec les citoyens. Les activités traitées dans ce Manuel ne

remplacent pas les institutions traditionnelles de la démocratie. L'approche et les activités dont ce Manuel fait état confortent et complètent ces institutions et renforcent le processus démocratique.

Comment utiliser ce Manuel

Le Manuel des Relations Administration-Citoyens comporte quatre parties :

- **La partie I** répond à la question : **Pourquoi les relations Administration-Citoyens ?** Elle étudie ce que sont les relations Administration-Citoyens, pourquoi il convient de les renforcer, et quel en sera le coût.

- **La partie II** traite la question : **Comment renforcer les relations Administration-Citoyens ?** Ses chapitres fournissent des exemples, des outils et des principes directeurs. Ils traitent de la construction d'une structure d'ensemble destinée à renforcer les relations Administration-Citoyens, de la planification et de l'action dans une perspective stratégique, du choix et de l'utilisation des outils, et enfin des avantages à retirer des technologies de l'information et de la communication (TIC). Ils présentent également dix principes directeurs mis au point par l'OCDE, et montrent comment les mettre en pratique en matière d'information, de consultation et de participation active des citoyens aux processus décisionnels.

- **La partie III** donne des recommandations sur **Quels conseils suivre ?**

  S'appuyant sur des expériences concrètes cette partie suggère dix conseils à suivre pour mener à bien les activités sur lesquelles porte ce guide.

- **La partie IV** fournit des recettes et formule des propositions quant à la question : **Où obtenir des informations complémentaires ?** Se référant aux divers thèmes traités dans le Manuel, cette partie énumère les sources permettant d'approfondir la question du renforcement des relations administration-citoyens, notamment le rapport initial de l'OCDE et la Note de synthèse sur lesquels s'appuie le présent Manuel. On trouvera également à la partie IV une Table des matières détaillée.

Le Manuel s'adresse à des fonctionnaires appartenant à des contextes différents. Ses utilisateurs ont des besoins différents les uns des autres, et peuvent donc en faire différents usages :

- **Les nouveaux venus** pourront choisir de lire le Manuel comme un modèle dont ils se serviront point par point.

- Les **utilisateurs expérimentés** voudront peut-être se reporter directement aux parties et aux chapitres présentés ci-dessus.

- Les **experts** pourront n'être intéressés que par des éléments particuliers, auxquels ils pourront avoir facilement accès en utilisant la table des matières détaillée.

- Les **fonctionnaires ayant des responsabilités de gestion** souhaiteront peut-être étudier et utiliser de manière très fouillée le Manuel et ses vues d'ensemble, ses exemples et ses conseils pratiques. Les parties II et III pourront s'avérer particulièrement utiles pour eux.

- Les **fonctionnaires exerçant des fonctions de direction** pourront trouver commode d'avoir un aperçu général du raisonnement, des coûts et des conditions majeures dont dépend le succès du renforcement des relations administration-citoyens. Ils pourront se concentrer sur les parties I et III, survoler la partie II ou consulter la Note de Synthèse de l'OCDE (disponible en ligne, voir la référence en partie IV).

- **Pour tous les utilisateurs** le Manuel peut se révéler utile comme recueil de pratiques exemplaires.

Partie I

Pourquoi les relations administration-citoyens ?

✓ En quoi consistent-elles ?

✓ Pourquoi les renforcer ?

✓ Qu'en est-il des coûts ?

En quoi consistent les relations administration-citoyens ?

D'abord une réponse directe : Les relations Administration-Citoyens font partie de l'interaction entre un gouvernement et les citoyens dans une démocratie. Qu'est-ce que cela signifie concrètement ?

Les relations entre l'administration et les citoyens se déroulent dans toute une série de domaines qui vont de l'élaboration des politiques publiques jusqu'à la fourniture et à la consommation de services collectifs. Le présent Manuel étudie les relations administration-citoyens dans l'**élaboration des politiques publiques**. L'*administration* intervient à différents niveaux : local, régional, national et international. Elle est, à chacun de ces niveaux, au contact des citoyens. On ne prendra ici en considération que le **niveau national**, qui est le plus pertinent en ce qui concerne la formulation des politiques publiques. Les *citoyens* entrent en relation avec l'administration en qualité d'**individus**, ou dans le cadre de groupes organisés tels que les **organisations de la société civile** (OSC) – les uns et les autres étant pris en compte dans cette publication. La *démocratie* repose sur le consentement des citoyens. Pour obtenir ce consentement, la démocratie représentative prend appui sur un ensemble de règles et de principes formels traditionnels – tels que les élections et les campagnes qui les précèdent. La démocratie représentative repose également sur des interactions constantes entre l'administration et les citoyens entre les échéances électorales. C'est ce type d'**interaction** qui est au cœur de notre Manuel. Dans l'étude de cette interaction, la perspective adoptée est celle de l'**administration**, et la question posée est : comment les administrations publiques peuvent-elles renforcer leurs relations avec les citoyens ? D'une manière pratique, cela signifie :

- **Information**

  L'administration diffuse, à sa propre initiative, des informations sur l'élaboration des politiques publiques – ou les citoyens obtiennent des informations à leur demande.

Dans l'un et l'autre cas, le flux d'informations est essentiellement orienté dans une seule direction, qui va de l'administration vers les citoyens – il s'agit d'une *relation unidirectionnelle*.

A titre d'exemple, on citera l'accès aux archives publiques, aux journaux officiels et aux sites Internet de l'administration.

Consultation

L'administration demande et reçoit des réactions des citoyens sur la formulation des politiques publiques.

Pour obtenir ces réactions, l'administration précise les interlocuteurs dont elle souhaite recueillir l'opinion et les points précis sur lesquels cette opinion doit porter. Pour que cela soit possible, il faut aussi que les citoyens aient été préalablement informés. Dans ces conditions, la consultation créée une *relation bidirectionnelle limitée* entre administration et citoyens.

A titre d'exemple, on citera les commentaires sur un projet de réglementation et les enquêtes d'opinion publique.

La participation active

Les citoyens prennent une part active à la prise de décision et à la formulation des politiques publiques.

La participation active signifie le fait que les citoyens eux-mêmes jouent un rôle dans la formulation des politiques publiques, par exemple en proposant des alternatives. La responsabilité de la définition d'une politique et de la décision finale n'en demeure pas moins celle du gouvernement. L'association des citoyens au processus de prise de décision constitue une *relation bidirectionnelle élaborée* entre l'administration et les citoyens, fondée sur le principe du partenariat.

A titre d'exemples, on citera les groupes de travail ouverts, les panels de non-spécialistes et les processus de dialogue.

En passant de l'information à la consultation, puis à la participation active, l'influence que les citoyens peuvent exercer sur la prise des décisions va croissant. Cette influence dont disposent les citoyens ne peut en aucun cas se substituer à l'application des règles formelles et des principes de la démocratie que sont des élections libres et honnêtes, des assemblées vraiment représentatives, des exécutifs tenus pour responsables de leurs

actes, une administration publique politiquement neutre, le pluralisme, et le respect des droits de l'homme. Ces principes font partie des critères à respecter pour être Membre de l'OCDE. Les activités complémentaires que sont l'information, la consultation et la participation active ont dans une certaine mesure toujours existé dans les démocraties, sous une forme ou une autre. Il n'en reste pas moins que la démocratie ne cessant d'évoluer, les revendications d'ouverture et de transparence des citoyens ainsi que la nature de plus en plus complexe des sociétés et des défis qu'elles affrontent amènent les gouvernements à rechercher de plus en plus le renforcement de ces interactions.


PARTICIPATION
CONSULTATION
INFORMATION

Pourquoi renforcer les relations administration-citoyens ?

Les administrations renforcent leurs relations avec les citoyens lorsqu'ils les informent, qu'ils les consultent et favorisent leur participation active. Pourquoi le font-elles ? On peut en donner trois raisons, qui se renforcent mutuellement :

Des politiques publiques de meilleure qualité

Le renforcement des relations Administration-citoyens incite ces derniers à consacrer du temps et des efforts aux questions d'intérêt public. Leur contribution est une ressource qui se trouve valorisée et mise à profit. L'information, la consultation et la participation active fournissent à l'administration **une meilleure base pour la formulation des politiques publiques** en lui permettant de devenir une organisation apprenante. Simultanément cela assure une **mise en œuvre plus efficace**, dans la mesure où les citoyens sont familiarisés avec ces politiques à l'élaboration desquelles ils ont participé.

Une confiance accrue dans l'administration

L'information, la consultation et la participation active fournissent aux citoyens l'occasion de se familiariser avec les projets de l'administration, de faire connaître leur opinion et de fournir une contribution à l'élaboration des décisions. Cette implication favorise l'acceptation des choix politiques qui en résultent. L'administration fait preuve d'**ouverture**, ce qui la rend plus fiable aux yeux du citoyen, détenteur de la souveraineté dans un régime démocratique. En suscitant la confiance à l'égard des pouvoirs publics et en améliorant la qualité des politiques publiques, le renforcement des relations administration-citoyens accroît la **légitimité** du gouvernement.

Une démocratie plus forte

L'information, la consultation et la participation active accroissent la transparence de l'administration et la responsabilisent. Dans ces conditions, le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens encourage la **citoyenneté active** et en favorise l'ancrage dans la société. Dans le même ordre d'idées il stimule l'engagement des citoyens dans la sphère publique, en l'incitant par exemple à prendre part aux débats politiques, à voter, à participer à la vie associative, etc. Tout cela conduit à une démocratie plus forte.

Les efforts accomplis par les administrations pour informer, consulter et faire participer les citoyens à la formulation des politiques ne peuvent pas remplacer la démocratie représentative et ne cherchent pas à le faire. En réalité ils complètent et renforcent la démocratie dans sa globalité.

L'attention accrue que portent les administrations au renforcement de leurs relations avec les citoyens est le résultat d'un **changement du contexte dans lequel s'élaborent les politiques publiques**. Chaque administration se trouve confrontée à un monde de plus en plus interconnecté, tout en devenant elle-même extrêmement complexe. La société et les marchés exigent que de plus en plus de domaines soient pris en considération de manière plus détaillée. Beaucoup de défis transcendent les frontières entre pays ou entre administrations, comme par exemple l'évasion fiscale, la criminalité et la détérioration de l'environnement. Les technologies modernes de l'information et de la communication (TIC) ont amplifié et accéléré ces interdépendances. Tous ces défis exigent que les pays coopèrent entre eux et parviennent à mettre d'accord de multiples niveaux d'administration – locaux, régionaux, nationaux ou mondiaux.

Cela rend de même coup **plus complexe** l'élaboration des politiques gouvernementales. Les citoyens ont du mal à suivre et à responsabiliser l'administration. Les ressources limitées dont dispose l'administration l'empêchent d'assurer à elle seule l'élaboration des politiques publiques et leur mise en œuvre. Face à une telle complexité les citoyens se rendent compte que l'influence que leur confère le bulletin de vote va en diminuant, et il en est de même de leur confiance dans l'administration. On parle davantage de « déficit démocratique » et de baisse de légitimité des pouvoirs publics.

Dans un tel contexte, les gouvernements se trouvent de plus en plus contraints de veiller à l'efficacité et à la légitimité de leurs politiques. Ils

découvrent qu'ils ne seront plus en mesure de conduire et de mettre en œuvre avec efficacité des politiques, quelle que soit par ailleurs leur qualité, si leurs concitoyens ne les comprennent pas et ne les soutiennent pas.

Lorsqu'ils cherchent à renforcer leurs relations avec les citoyens, les gouvernements réagissent à des pressions qui s'exercent à tous les stades du processus décisionnel, de l'identification du problème à l'évaluation en passant par la conception d'une politique et sa mise en œuvre. **Ce faisant les gouvernements :**

- **Font droit à une exigence de plus grande transparence et de responsabilisation accrue de l'administration**

  Les administrations réagissent à un public de plus en plus exigeant et à un contrôle de plus en plus serré des actions de l'État de la part des média et des citoyens. Lorsque la puissance publique donne des informations sur une politique nouvelle envisagée, sur le contenu qu'elle pourrait avoir, sur le stade de sa mise en œuvre, et sur les résultats qu'elle a eus, les citoyens peuvent de ce fait améliorer, préciser et actualiser leurs connaissances. Ils sont mieux armés pour comprendre et suivre l'action gouvernementale. L'assise d'une citoyenneté plus active s'en trouve renforcée.

- **Répondent à une attente des citoyens désireux que leur point de vue soit pris en compte**

  En sollicitant et en intégrant la contribution des citoyens au processus décisionnel, les administrations s'efforcent de répondre à l'attente des citoyens espérant que leur voix sera entendue, et que leur point de vue sera pris en considération. En élargissant le cercle des participants à la formulation d'une politique publique, les administrations accèdent à de nouvelles sources d'information. En donnant à toutes les parties intéressées l'occasion de contribuer au processus décisionnel, les administrations accroissent la probabilité de voir la mise en œuvre des politiques s'effectuer spontanément.

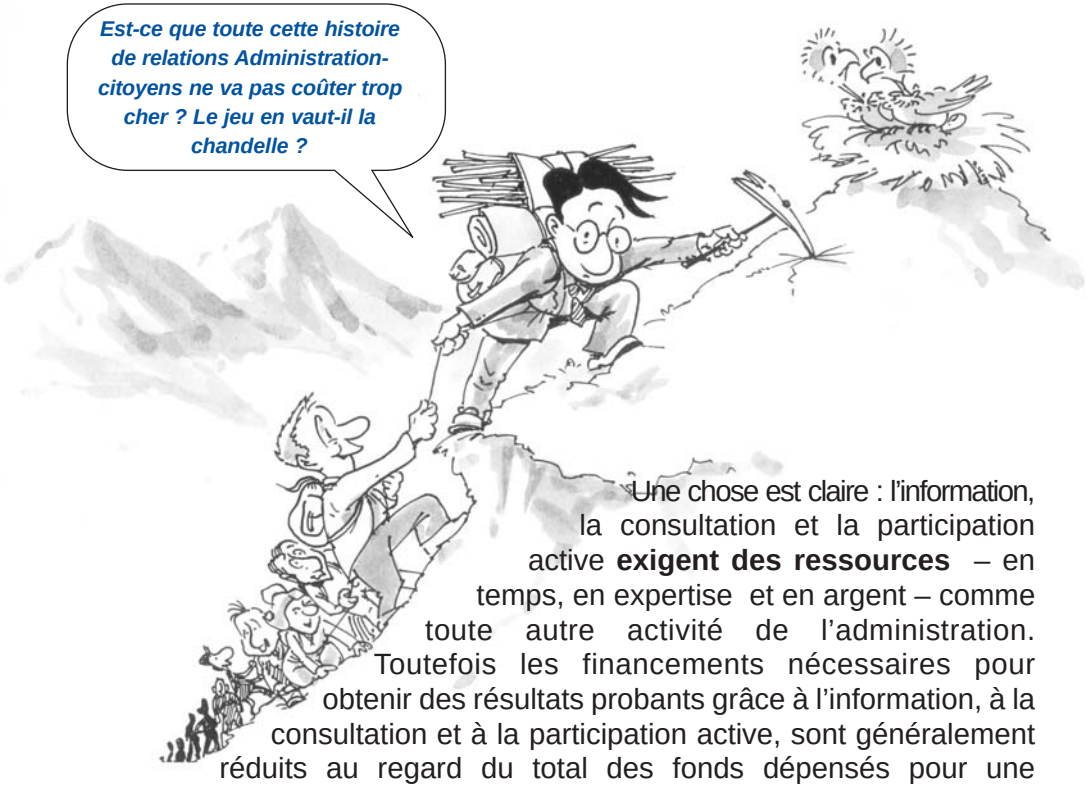
- **Réagissent à un soutien public déclinant**

  Les administrations s'efforcent de trouver une réponse à la baisse du taux de participation électorale, à la diminution du nombre d'adhérents aux partis politiques et aux résultats des enquêtes qui révèlent une perte de confiance dans les grandes institutions publiques. Par l'information, la consultation et la participation active, elles diminuent

les obstacles qui empêchent les citoyens de connaître, de comprendre, de commenter les processus décisionnels et d'y prendre part. Elles abaissent le seuil au-delà duquel ils sont en mesure de savoir et d'agir. Elles leur permettent de se rendre personnellement compte que l'administration fait bien ce qu'elle est supposée faire : être au service des gens. Les citoyens constatent que le fait de participer au fonctionement de la société démocratique est payant.

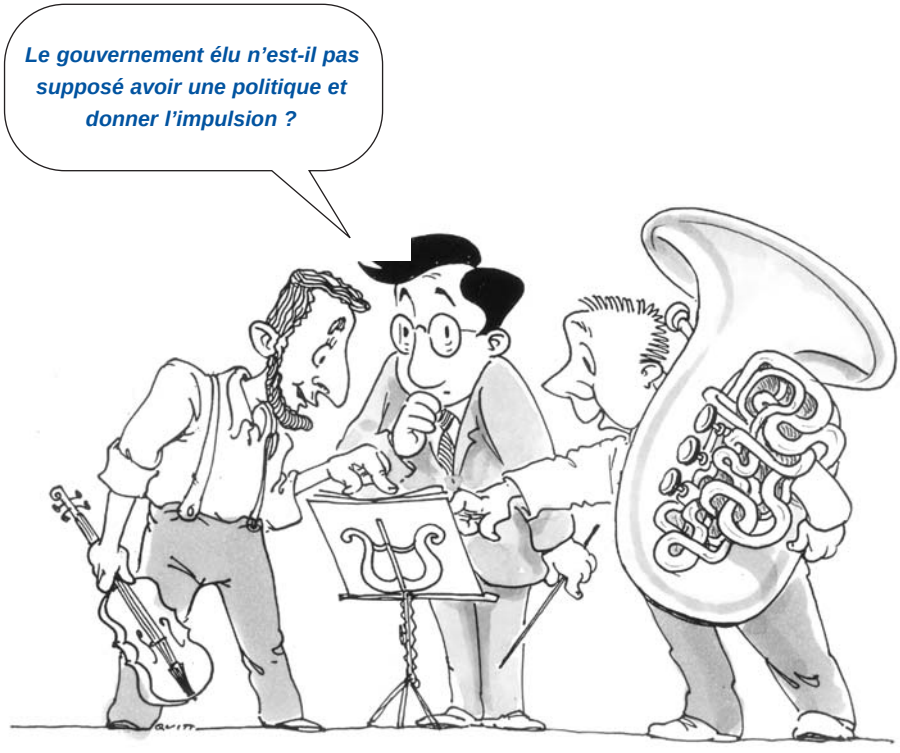
Qu'en est-il des coûts ?

Le renforcement des relations entre l'administration et le citoyen est une activité importante qui peut aider les administrations à améliorer la qualité des politiques publiques, accroître le sentiment de confiance des citoyens et renforcer la démocratie. Mais on entend souvent formuler des objections. Examinons trois des **réserves** que le lecteur risque de rencontrer en qualité de praticien des relations entre l'administration et les citoyens, ce qui nous amènera à examiner l'importance de l'impulsion et de la volonté politique, deux éléments que ces réserves mettent en relief.



Une chose est claire : l'information, la consultation et la participation active **exigent des ressources** – en temps, en expertise et en argent – comme toute autre activité de l'administration. Toutefois les financements nécessaires pour obtenir des résultats probants grâce à l'information, à la consultation et à la participation active, sont généralement réduits au regard du total des fonds dépensés pour une politique donnée. Ces ressources sont-elles bien utilisées ? Si les effets du renforcement des relations entre l'administration et les

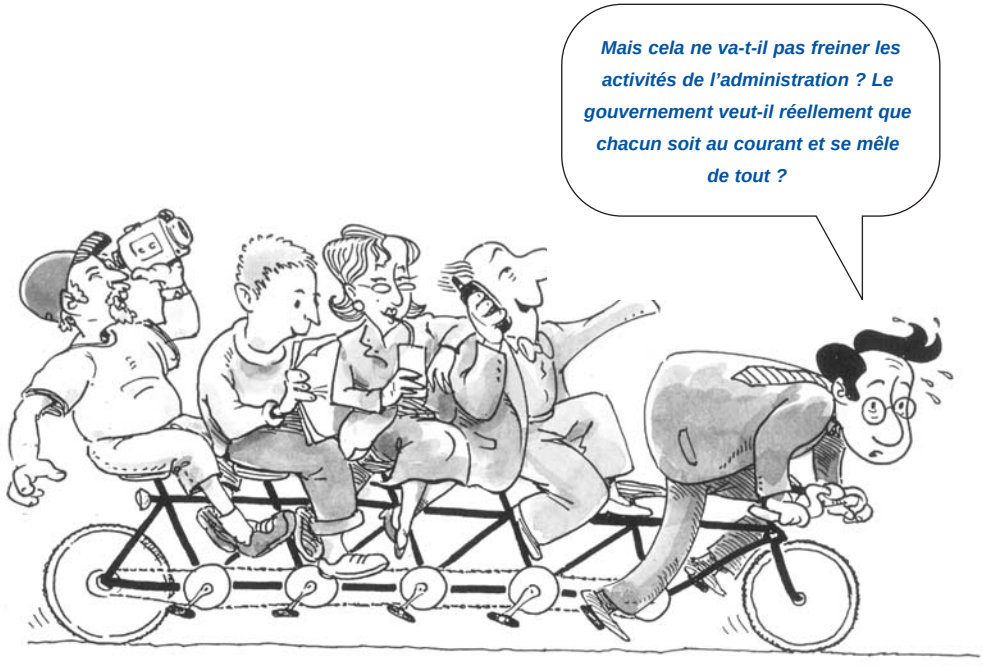
citoyens – comme l'amélioration des conditions de mise en œuvre, des politiques publiques de meilleure qualité, l'acceptation des contraintes et une plus grande confiance à l'égard de la puissance publique – sont jugés utiles, alors ces ressources sont bien employées. Compte tenu des problèmes qui résultent de politiques publiques mal conçues ou mal exécutées, **les administrations constatent en fait qu'il vaut la peine d'investir dans le renforcement de leurs relations avec les citoyens**.



Elles découvrent également que ne pas faire cet investissement peut entraîner des coûts bien plus élevés, qu'il s'agisse à court terme de politiques publiques qui échouent ou, à plus long terme, de perte de confiance, de baisse de légitimité ou de moindre efficacité des politiques.

Que la mission du gouvernement soit de gouverner, d'avoir une politique, cela ne fait aucun doute. L'information, la consultation et la participation active ne remplacent pas les initiatives et les décisions qu'il revient au gouvernement de prendre. Le gouvernement a un rôle d'impulsion, et le citoyen attend de lui qu'il s'en acquitte – après tout, c'est bien pour cela qu'il l'a élu. La question cependant n'est pas **faut-il donner l'impulsion mais comment le faire**. Les gouvernements peuvent procéder à cet égard

de deux manières. Ou bien gouverner sans tenir compte des préoccupations et des contributions possibles du citoyen, et subir de ce fait une crise de confiance. Ou bien gouverner en demeurant ouverts aux préoccupations et aux contributions des citoyens, ce qui offre alors la possibilité de puiser dans les ressources des citoyens et de la société civile et d'élaborer ainsi des politiques publiques de meilleure qualité, tout en bénéficiant d'une confiance et d'une légitimité accrues. Le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens permet au gouvernement de s'acquitter de son rôle d'impulsion d'une manière ouverte, en étant donc plus efficace, plus crédible et plus assuré de réussir. Lorsqu'il a recours à l'information, à la consultation et à la participation active, le rôle d'**impulsion du** gouvernement consiste à choisir l'approche qu'il décide d'adopter. Quels outils utiliser et pour quel objectif ? Quelles sont les ressources dont on dispose ? Il faut également décider de la manière dont on utilisera les contributions au processus décisionnel. Quant à la **gestion** son rôle consiste à fournir à l'appareil dirigeant les meilleurs fondements pour la prise des décisions. Elle fait des propositions détaillées et approfondies, elle organise et gère les activités, elle facilite les relations avec les citoyens, et elle répercute le résultat des activités effectuées sur les décideurs chaque fois qu'ils n'y ont pas été directement impliqués. Comme pour toute action de l'administration, ces activités sont soumises au contrôle du **parlement**, qui a ses propres relations privilégiées avec les citoyens.



Le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens **n'est pas une baguette magique**. Feindre de tenir compte des opinions et des contributions des citoyens sans le faire vraiment a de fortes chances d'aller à l'encontre du but visé, et d'affaiblir la confiance dans l'administration et dans la démocratie. C'est pourquoi, chaque fois que l'on essaie de renforcer les relations administration-citoyens, **l'engagement des responsables et la volonté politique** sont des facteurs de succès décisifs. S'il n'y a pas engagement du gouvernement et de la haute administration, les initiatives en matière d'information, de consultation et de participation active s'enlisent, n'influent pas sur les processus de décision, et ne peuvent pas entraîner les effets attendus. Bien sûr, le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens ne garantit **pas non plus le succès**. Fournir au public davantage d'occasions de s'informer, d'être consulté et de participer activement peut susciter des oppositions. Cela peut également provoquer de sérieux retards dans les mécanismes de décision et entraîner des coûts pour l'État. De tels risques doivent être cependant comparés avec les **effets négatifs** et les **coûts de la non-participation des citoyens**.

La question à laquelle les administrations sont confrontées n'est pas : faut-il ou non renforcer les relations administration-citoyens ? Elle porte sur la manière de le faire en **professionnel et avec des chances de succès**. Dans certains cas, l'administration souhaitera toucher le public dans son ensemble. Dans d'autres cas, elle peut vouloir se concentrer sur des groupes précis pour en obtenir des contributions spécifiques, ou pratiquer des restrictions sur certains types d'informations. Le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens est une activité sérieuse qui peut entraîner des effets très positifs – à condition qu'on l'exerce avec beaucoup d'attention et de soin. C'est à ce niveau que le présent Manuel peut être utile, en montrant les possibilités, en soulignant les écueils, en présentant les meilleures pratiques, bref en contribuant au succès des mesures prises en matière d'information, de consultation et de participation.

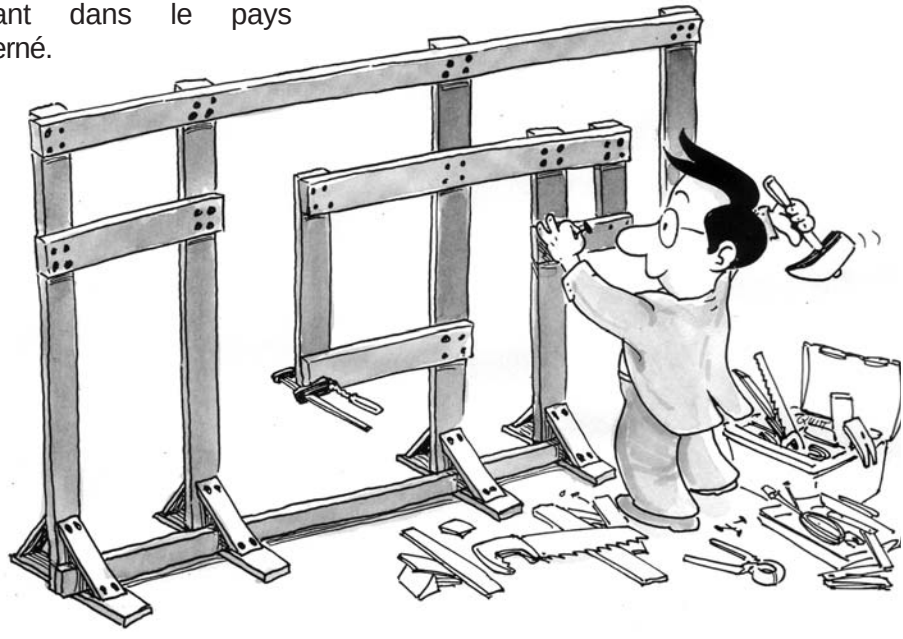
Partie II

Comment renforcer les relations administration-citoyens ?

- ✓ Mettre en place une structure !
- ✓ Prévoir et agir dans une perspective stratégique !
- ✓ Choisir et utiliser les outils !
- ✓ Tirez parti des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) !
- ✓ Mettre les principes en pratique !

Mettre en place une structure !

Pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens, il est au préalable nécessaire de mettre en place une structure. Celle-ci aura pour fonction de fournir à ces relations le cadre à l'intérieur duquel elles pourront évoluer et se renforcer. Cela concerne le **droit** des citoyens à être informés, consultés et invités à une participation active, les **politiques publiques** suivies et les **institutions** prenant en charge les tâches en question. Cela couvre aussi l'**évaluation** des activités et les **capacités générales** nécessaires à leur réalisation. Une grande partie de la structure juridique et politique se rapporte à l'accès à l'information, qui conditionne le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens. Les sections qui suivent montrent quelles sont les meilleures pratiques à adopter pour concevoir concrètement cette structure. Elles font apparaître à la fois le caractère évolutif des normes de référence et la diversité des approches. Elles fournissent toute une palette permettant de créer de nouvelles structures et de réexaminer les structures existantes afin de les renforcer. Chacun des éléments mentionnés devra naturellement être adapté pour correspondre à la situation et aux structures juridiques et institutionnelles existant dans le pays concerné.



Quels éléments l'information exige-t-elle ?

Les aspects juridiques de l'information



L'information est la clef de voûte du renforcement des relations entre l'administration et les citoyens. Il y a une grande diversité entre les pays quant aux lois régissant l'accès des citoyens à l'information (souvent appelées lois sur la liberté de l'information). La Suède a adopté ses premières lois en la matière dès 1766. En 1951, la Finlande a été le premier pays à adopter une législation moderne. Les États-Unis ont suivi en 1966, avec la **loi** sur la Liberté de l'Information (Freedom of Information Act). Après l'augmentation rapide intervenue entre 1980 et 2001, à l'heure actuelle, quatre pays de l'OCDE sur cinq disposent d'une législation dans ce domaine. L'Autriche, les Pays-Bas, la Hongrie et la Pologne ont inscrit dans leur **constitution** le droit du citoyen à accéder à l'information. Des dispositions complémentaires ont trouvé leur place dans la législation pour renforcer le droit à l'information dans des domaines tels que l'environnement, la protection du consommateur et la santé.

Dans la rédaction de ces lois, tous les pays sont confrontés à un **double défi :** d'une part l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et le droit à la **vie privée**, et d'autre part l'équilibre entre le droit d'accès à l'information et la nécessité de préserver la **confidentialité** d'informations dont la diffusion porterait atteinte à l'intérêt public. C'est la raison pour laquelle l'accès à l'information doit, de préférence, être inscrit dans une structure : une législation cohérente, des mécanismes institutionnels clairs, un pouvoir judiciaire indépendant chargé de veiller au respect de la réglementation. Lorsque les lois sur l'accès des citoyens à l'information sont en cours d'élaboration ou de révision, il convient de garder à l'esprit les aspects suivants.

Préciser quelle information est mise à la disposition du citoyen

- **Quel est le principe de base ?** La législation donne aux citoyens un accès à l'information. Elle peut dire de façon explicite que l'accès est la règle, et le secret l'exception (Norvège, Nouvelle-Zélande, Finlande par exemple).
- **Quelles sont les exceptions ?** Les exceptions à l'accès des citoyens à l'information qui sont prévues par la loi concernent principalement les domaines suivants : la sécurité nationale, les données relatives aux entreprises privées, la vie privée et le déroulement de la justice.

Dans certains pays (comme l'Islande), on y inclut les comptes rendus des conseils des ministres ou certains documents de travail internes liés au budget de l'État (comme en Norvège). L'information classifiée peut être définie explicitement (comme en Espagne ou en Pologne), et il peut y avoir de larges possibilités de recours (comme en Finlande)

- **D'où émane l'information ?** La législation peut s'appliquer à l'État et à ses services au niveau national, régional et local (exemple Royaume-Uni), à une série d'autorités publiques allant des ministres aux hôpitaux publics (comme en Nouvelle-Zélande), et à toutes les organisations ainsi qu'aux individus lorsqu'ils exercent une autorité publique (exemple la Finlande).

- **Sous quelles formes ?** L'information peut être fournie sous plusieurs formes : imprimé, audio, visuel, électronique, etc. Dans certains cas, la réglementation peut exiger une mise à jour pour inclure les documents électroniques, comme cela a été effectué aux États-Unis en 1996.

- **Qu'en est-il de la vie privée et de la protection des données ?** En général, des lois spécifiques ont été édictées pour protéger les droits des individus à la vie privée. Certaines sont fondées sur les lignes directrices de l'OCDE en la matière. Une Directive de l'Union européenne (UE) a été transcrite dans le droit national dans les pays membres de l'UE, ainsi que dans certains pays candidats à l'adhésion (République tchèque, Pologne). Ici, également, certains textes doivent être mis à jour de manière à étendre cette protection au domaine de l'électronique, comme cela s'est fait au Canada avec le Personal Information Protection and Electronic Documents Act d'avril 2000.

Préciser comment on peut accéder à l'information et/ou la recevoir :

- **Comment demander l'accès ?** La loi peut n'exiger des citoyens ni identification ni justification explicite lorsqu'ils présentent à l'administration une demande d'information. Pourtant dans certains pays la loi exige encore des particuliers qu'ils fournissent leur identité, ou qu'ils démontrent l'intérêt justifié qu'ils ont à l'égard de l'information demandée, ce qui limite l'ampleur de leurs demandes.

- **Comment formuler un refus et quel recours y a t-il en cas de refus ?** La loi peut contraindre les autorités à expliquer par écrit les raisons qui ont justifié l'éventuel rejet d'un accès à l'information (c'est le cas en Autriche, en Finlande et en Pologne). Des voies de recours contre de tels refus sont généralement prévues.

- **Que faut-il publier systématiquement ?** La loi peut exiger de l'État qu'il diffuse systématiquement des informations importantes, sans que les citoyens l'aient demandé expressément L'information concernée peut, par exemple consister dans les lois et règlements et les procédures, les services fournis, les organigrammes, etc. (c'est le cas en Espagne ou en Nouvelle-Zélande).
- **Dans quelles langues ?** Dans les pays où coexistent plusieurs langues officielles, la loi peut garantir que les citoyens recevront les informations qu'ils recherchent dans n'importe laquelle des langues officielles (c'est le cas au Canada, en Finlande, au Luxembourg et en Suisse).
- **Quel délai de réponse maximum ?** Souvent, la loi sur l'information précise un délai maximum pour la communication d'une information. Le délai accordé à l'administration peut aller de 15 jours (en Corée) à 8 semaines (en Autriche).

Éléments d'une politique de l'information



Les mesures ayant trait à l'accès à l'information donnent un contenu aux droits dont disposent les citoyens. C'est grâce à elles qu'ils obtiennent les informations qu'ils recherchent. Elles peuvent également prescrire la diffusion systématique de l'information auprès des citoyens.

Pour les mesures visant à fournir l'information de manière systématique, ou à la demande, il conviendra de préciser :

- **Le délai pratique de communication des informations :** Il peut être décidé d'obliger les administrations à répondre dans un délai plus court que celui qui est stipulé par la loi. Cela peut concerner des cas tels que le délai de réponse à des enquêtes de presse (24 heures en Pologne), ou à des questions posées par courrier électronique (16 heures en Corée).
- **L'éventualité d'un tarif et son montant :** l'information pourra être communiquée soit gratuitement de manière systématique (Autriche), soit gratuitement dans certains cas, si son utilisation est d'intérêt public (Nouvelle-Zélande) ou met en jeu des droits humains fondamentaux. Dans certains pays la politique explicitement suivie est que l'application d'un tarif ne devrait pas constituer un obstacle à l'accès des citoyens à l'information.

- **La conduite à tenir en cas de demandes informelles :** Les administrations peuvent recevoir un grand nombre de demandes informelles d'accès à l'information et y répondre généreusement. Il conviendra de fixer par des règles internes claires quel type de documents internes il sera possible de fournir aux citoyens sans passer par les procédures formelles prévues par les lois sur la liberté de l'information. A la différence des procédures formelles généralement plus lourdes, cette approche pourra contribuer à dégager du personnel en interne, comme le fait remarquer le gouvernement irlandais.

- **Comment gérer l'information :** La possibilité de mettre en œuvre la législation sur l'accès à l'information dépend de la manière dont on gère l'information. Améliorer sans cesse la capacité d'assurer en interne la qualité, la protection et la sécurité de l'information constitue un investissement judicieux.

- **Comment diffuser systématiquement l'information :** La publication systématique des informations est un aspect important de la politique de l'information. Cette diffusion va des campagnes périodiques d'information (sur la santé publique par exemple) jusqu'à la publication régulière de documents imprimés (journaux officiels, rapports annuels, brochures et dépliants) et l'organisation d'émissions à la radio ou à la télévision.

- **Comment présenter l'information :** Pour que l'accès et la diffusion de l'information administrative atteignent leur objectif, il faut que cette information soit comprise par les citoyens. Elle doit être claire et assimilable, ce qui représente souvent une difficulté majeure dans toute administration. Pour le personnel administratif employés à ces tâches, certains pays (comme l'Italie et l'Espagne) ont fourni des orientations et rédigé des manuels sur le style à employer pour la rédaction de textes destinés au grand public.

- **Comment gérer les contacts avec les citoyens :** Les normes et les circulaires peuvent également aider le personnel des administrations à établir avec les citoyens un contact fait de professionnalisme et de respect. Les normes établies par le Royaume-Uni pour l'administration centrale demandent au personnel de fournir des informations de manière aimable, utile, rapide et claire ; elles informent également de manière claire sur les voies de recours en cas de plainte.

Les dimensions institutionnelles de l'information

Les institutions compétentes en matière d'information veillent à ce que les tâches soient accomplies de la manière prévue par la loi. Elles assu-

rent la mise à disposition des informations, ou elles en contrôlent le bon déroulement.



Lors de la mise en place ou de l'évaluation des institutions chargées de l'information, on prendra en considération :

- **Qui est responsable des tâches :** Les tâches d'information peuvent être confiées aux services d'information de chaque ministère ou organisation publique, voire à tous les niveaux de l'administration (comme en Italie). Dans tous les cas cela facilite l'utilisation systématique de l'information. Il est important que le service aient un lien direct avec la direction, qu'il bénéficient de son appui, et soutiennent la politique dans laquelle elle s'est engagée.
- **Qui assure la coordination :** Lorsque plusieurs services sont en charge de l'information des citoyens, la coordination devient un problème. Une instance de coordination peut mettre en commun certaines activités d'information, fournir des conseils, et vérifier que la politique de l'information soit mise en œuvre comme prévu. Ici encore, l'engagement continu des plus hauts responsables est vital. La coordination est souvent effectuée par des bureaux dépendant du Premier ministre ou de la Présidence du Conseil (c'est le cas au Canada, aux Pays-Bas, en Finlande, en Norvège et au Royaume-Uni).
- **Qui supervise, contrôle et sanctionne :** Certaines institutions jouent un rôle utile en vérifiant que les lois relatives à l'accès aux informations, ainsi qu'à la protection des données et de la vie privée sont bien respectées. Elles jouent le rôle de lieu d'accueil pour les citoyens qui souhaitent porter plainte. Elles réalisent des enquêtes lorsqu'elles reçoivent ces plaintes, mais elles peuvent également agir de leur propre initiative. Leurs décisions peuvent être contraignantes (Finlande) ou avoir le statut de recommandations. Dans beaucoup de pays, ce type d'institution est dirigé par un Médiateur ou un Commissaire, appuyé sur un secrétariat. Au Royaume-Uni, un seul Commissaire a la double responsabilité de l'accès à l'information et de la protection des données. Le responsable de l'institution est en général nommé par le Parlement et c'est à lui qu'il a à rendre compte.

Quels éléments la consultation exige-t-elle ?

La structure utile en matière de consultation est généralement moins complexe que pour l'information. Dans beaucoup de pays ce n'est que

récemment que l'on y a vu un élément clef de l'action publique. Inversement, il y a des pays où la consultation du public et la recherche des réactions des citoyens est une pratique ancienne (c'est le cas en Finlande, en Islande, en Norvège et en Suède) – généralement à partir de règles informelles. En Suisse la constitution prévoit des consultations sur des sujets importants et sur les traités internationaux. Le système politique suisse se caractérise également par l'existence de référendums contraignants en tant qu'instruments de prise de décision directe par les citoyens. Notre Manuel n'en traite point car il se concentre exclusivement sur les outils et les processus qui ne portent pas atteinte au droit du gouvernement de prendre des décisions. Une des formes de la consultation peut consister dans l'analyse des réactions transmises par les plaintes reçues, ce qui peut représenter une importante ressource pour l'élaboration d'une politique.

Les éléments juridiques de la consultation

S'agissant du cadre juridique de la consultation on prendra en compte les élément suivants :

- **Comment traiter le problème du référendum ?**



Un référendum est un vote formel portant sur un enjeu politique et auquel tous les citoyens disposant du droit de vote peuvent participer. Il peut être exigé pour des réformes de la constitution, être décidé par le gouvernement ou organisé à la demande d'un certain nombre de citoyens (comme en Suisse). Il peut être consultatif (comme en Finlande, aux Pays-Bas, en Nouvelle-Zélande, au Luxembourg) ou même contraignant si un nombre suffisant de citoyens y ont participé (en Pologne, par exemple). Les résultats des référendums consultatifs peuvent avoir un poids moral considérable et ils ont une incidence importante sur la prise de décisions du gouvernement. L'introduction du référendum à caractère contraignant crée un mécanisme de décision direct au profit des citoyens. Cela constitue un changement profond du système de gouvernement et entraîne des conséquences considérables pour le mode de direction politique du pays. Les questions de grande ampleur qu'il soulève dépassent le cadre du présent Manuel.

- **Qu'en est-il des droits de pétition ?** Les citoyens peuvent avoir le droit de soumettre des pétitions au gouvernement. Ces droits peuvent être inscrits dans la constitution (par exemple en Espagne, en Pologne et en Suisse) ou reconnus par la loi (République tchèque).
- **Comment concevoir des lois de procédure administrative ?** Ce lois peuvent renforcer les droits des citoyens lorsqu'ils sont potentiellement affectés par la puissance publique (par exemple en Islande, en Corée, au Luxembourg, en Pologne, en Norvège). Elles peuvent prévoir un avis préalable et des auditions publiques au cours desquelles il sera permis aux citoyens de poser des questions et de défendre leurs intérêts. Ces droits peuvent concerner tout citoyen manifestant un intérêt (Finlande), ou uniquement ceux qui sont directement affectés (Italie). Ils peuvent garantir le droit de formuler des objections et de faire appel après qu'une décision a été prise mais avant qu'elle soit mise en œuvre (Pays Bas).
- **Comment les lois d'évaluation d'impact peuvent renforcer la consultation ?** Ces lois imposent aux autorités d'évaluer l'impact des lois, des politiques et dans certains cas même des programmes avant leur adoption. Ces lois pourront s'appliquer à la réglementation en général, ou à des secteurs spécifiques tels que l'environnement, ou le bâtiment et l'occupation des sols. Leurs dispositions peuvent veiller à ce que les citoyens concernés bénéficient d'une information préalable et aient l'occasion de faire connaître leur opinion sur les questions soulevées (c'est le cas dans les 15 États membres de l'Union européenne, au Canada et au Japon).
- **Comment traiter des groupes d'intérêts ?** La loi peut imposer à l'État et aux autres autorités publiques de consulter les groupes d'intérêts dans la mesure où ils sont affectés par lune loi ou par des mesures prises (par exemple les associations professionnelles en Autriche et les populations autochtones au Canada).

Les éléments d'une politique de la consultation



Une consultation efficace du public et une écoute attentive peuvent aussi être intégrées dans les processus décisionnels sans passer par la législation. Ainsi certains pays (par exemple la Finlande, l'Islande) ont plutôt recours à des déclarations gouvernementales, à des règles formelles ou à une pratique informelle. Même dans les cas où il existe des lois, les mesures réglementaires confortent la législation et apportent des éclairages complémentaires à sa mise en œuvre.

Lorsqu'on élabore ou qu'on réforme une politique de la consultation, on tiendra compte des points suivants :

- **Quel usage faire des déclarations gouvernementales ?** La politique officiellement suivie peut exiger de l'administration et des autorités qu'elles consultent les citoyens et les parties intéressées (par exemple au Canada). Cela peut impliquer la mise au point ou la modification des réglementations et des programmes. Il peut être stipulé que la consultation soit organisée en temps utile et de manière approfondie, tous ces termes étant éventuellement définis de manière précise. On peut aussi exiger une bonne coordination de la consultation dans différents domaines de façon à diminuer les doubles emplois, à réduire la « lassitude de la consultation » et à utiliser au mieux les efforts consentis tant dans l'administration que par les citoyens.
- **Comment concevoir les règles ?** Des règles peuvent être édictées pour spécifier les cas où une consultation s'impose à propos de réglementations, de décisions gouvernementales ou même de documents préparatoires (comme en Norvège). Elles peuvent exiger une notification publique et préciser comment les citoyens adresseront leurs commentaires – par exemple par lettre, télécopie, courrier électronique ou à l'occasion d'une audition publique (comme au Japon). Elles peuvent exiger que tout projet de loi comporte un résumé des consultations effectuées, qui précisera par exemple les principales parties prenantes consultées, les procédures utilisées et les résultats obtenus (comme au Canada).
- **Comment des recommandations peuvent être utiles :** Des recommandations peuvent aider les fonctionnaires dans leurs relations avec le public. Elles peuvent également servir de guide quant à la façon de consulter efficacement des groupes particuliers tels que les populations autochtones (Canada et Nouvelle-Zélande par exemple).
- **Et les normes ?** : Fixer des normes peut également influencer les réactions des citoyens que l'on consulte. Les Normes australiennes sur la gestion des plaintes (Australian Standard on Complaints Handling) fixe trois critères pour évaluer les systèmes qui traitent les réactions des citoyens : il faut qu'ils soient visibles, accessibles et tenus pour responsables des résultats.

Les éléments institutionnnels de la consultation

Les meilleures lois et les meilleures politiques seront inopérantes en l'absence d'institutions publiques chargées de les mettre en œuvre. Elles



seront les premiers points de contact par lesquels passeront les citoyens pour transmettre leurs commentaires et leurs plaintes.

Voici les éléments institutionnels de la consultation dont on tiendra compte :

- **Quelle aide les commissions consultatives peuvent apporter :** Des commissions ou conseils à caractère consultatif peuvent aider les administrations à procéder à des consultations et à recevoir de la part des citoyens et des organisations de la société civile des informations solides concernant les options à envisager dans tel ou tel secteur. Les organismes de ce type peuvent être permanents ou temporaires. Plusieurs pays ont une longue expérience de forums tripartites où se retrouvent les représentants de l'État, des employeurs et des salariés (par exemple l'Irlande, le Luxembourg et la Pologne). D'autres organismes comprennent des porte-paroles de l'intérêt public dans des secteurs tels que les relations ethniques, les handicapés ou la réforme de l'administration publique.
- **Quelles interfaces institutionnelles pour la réception des plaintes :** Auprès de qui les citoyens doivent-ils s'adresser pour transmettre plaintes et suggestions ? Beaucoup de pays ont mis en place des interfaces spécialisées dans ce but. Les citoyens peuvent porter plainte en passant par les agences de l'État et leurs services extérieurs, des centres d'information administratifs et des lignes téléphoniques permanentes (c'est le cas du Japon). Des campagnes d'information par télévision, radio et presse sensibilisent les citoyens à l'existence de ces recours.
- **Quel rôle les commissions parlementaires pourraient jouer :** Les commissions parlementaires peuvent, elles aussi, offrir une opportunité de consultation. Dans le cadre de leurs travaux elles peuvent inviter le public à fournir une contribution et des réactions, et sensibiliser l'opinion par une publicité dans les médias (exemple : la Nouvelle-Zélande).
- **Les institutions de surveillance :** Le rôle de surveillance exercé par le Médiateur ou par le Commissaire, dont il a été question plus haut, peut aller plus loin que le domaine de l'information. Il peut couvrir les droits et les politiques publiques relatifs à la consultation ainsi que la légalité des actes et des décisions de l'administration. Ici encore, ces instances peuvent agir de leur propre initiative, ou sur plainte déposée

par des citoyens. Dans certains pays, les parlements eux-mêmes prennent connaissance des résultats des consultations auxquelles l'administration a procédé avant d'examiner de nouveaux projets de lois (comme au Danemark, en Norvège et en Suède).

Quelle place faire à la participation active ?

La participation active est fondée sur l'idée que les citoyens peuvent apporter une contribution vigoureuse et originale à l'élaboration d'une politique publique. Elle puise dans l'ensemble des ressources de la société pour faire face aux nombreux problèmes de gouvernance qui se posent aujourd'hui. Elle ne considère pas le rôle du gouvernement comme celui d'un micro-gestionnaire, mais plutôt comme celui d'un animateur et d'un créateur de structures d'encadrement. Au sein de ces structures, le marché et la société civile, les citoyens et les groupes sociaux peuvent organiser leurs activités et leurs relations. Ici, la relation entre l'administration et les citoyens dans les processus décisionnels peut devenir un partenariat.

Associer les citoyens aux processus de décision repose sur **deux conditions**. En premier lieu, l'administration doit reconnaître la **capacité autonome des citoyens** à discuter et à élaborer des options. Elle doit également partager l'initiative de l'ordre du jour. Il lui faut aussi prendre l'engagement de tenir compte, au moment de la décision finale, des propositions élaborées en commun. De leur côté, les citoyens doivent accepter de prendre une part plus importante de **responsabilité** pour accompagner le rôle accru qu'ils sont appelés à jouer dans la formulation d'une politique publique.

La participation active est une **nouvelle frontière** des relations entre l'administration et les citoyens. Quelques pays ont commencé à l'explorer. Au Canada, l'implication des citoyens est une priorité gouvernementale. L'administration interactive représente aux Pays-Bas une approche spécifique qui invite à la participation des citoyens lors de la préparation des décisions. Dans ce dernier cas, les décisions doivent être prises dans un contexte de coopération et de consensus entre les autorités et les citoyens. A l'heure actuelle, l'expérience reste dans l'ensemble limitée, et elle est surtout le fait d'expériences menées au niveau local. Les éléments d'un réseau juridique, politique et institutionnel sont peu nombreux, mis à part les droits traditionnels accordés aux citoyens.

Les éléments d'une structure favorable à la participation active des citoyens :



- **L'initiative populaire en matière de législation et de référendum** est-elle applicable ? La constitution ou la loi peut accorder au citoyen le droit de proposer des lois (Autriche, Pologne, Espagne), ou de prendre l'initiative d'un référendum non contraignant (Nouvelle-Zélande). Il convient de garder à l'esprit, pour ce qui concerne les référendums contraignants d'initiative populaire (par exemple en Suisse), qu'ils introduisent une forte composante de « démocratie directe » ayant des implications pour les systèmes de gouvernement fondés sur la démocratie représentative. Ces questions vont au delà du champ couvert par le présent manuel.



- **La participation active est-elle une politique envisageable ?** L'administration peut se donner comme objectif de mettre en place et de développer les moyens permettant la participation active des citoyens (Finlande). Dans ce cas, les citoyens et leurs organisations sont supposés jouer un rôle majeur dans la définition des politiques qui les concernent, l'administration se voyant assigner un rôle d'animateur. La politique gouvernement peut y parvenir en opérant (comme aux Pays-Bas) un transfert de responsabilités au profit des collectivités locales, des citoyens et de leurs organisations. Des lignes directrices concernant la mise en œuvre d'une implication accrue des citoyens et son évaluation peuvent favoriser une participation active (Canada).



- **Comment l'administration peut-elle favoriser les progrès de la participation active.** Jusqu'à présent il n'existe pas dans les pays de l'OCDE des institutions ayant pour mandat la promotion d'une participation active. Les pouvoirs publics peuvent aider au développement d'une participation active de plusieurs manières : recensement des pratiques prometteuses, campagnes de sensibilisation, indications fournies sur la façon d'impliquer les citoyens.

Quelle place faire à l'évaluation ?

L'évaluation permet aux administrations de savoir si leurs activités ont été couronnées de succès. Elle leur donne les éléments nécessaires pour préparer de nouvelles activités ou redéfinir celles qui sont en cours. L'évaluation est un élément essentiel pour la planification et la mise en œuvre des activités d'information, de consultation et de participation active. Certains pays se sont dotés des structures juridiques et politico-administratives nécessaires à l'évaluation.

Pour les structures nécessaires à l'évaluation, vérifier :



- **Si des obligations fixées par la loi sont pertinentes :** La loi peut imposer une évaluation automatique par des instances indépendantes au bout de cinq ans (c'est le cas de la loi sur l'administration aux Pays-Bas).
- **S'il convient de rendre obligatoires des rapports annuels d'évaluation :** Les ministères peuvent être contraints par la loi de présenter des rapports annuels concernant les plaintes et les suggestions émanant des citoyens (par exemple en Espagne).
- **Si la publication des évaluations doit être rendue obligatoire :** La loi sur la liberté de l'information peut exiger du gouvernement (comme en Norvège) qu'il établisse chaque année un rapport d'évaluation public sur la mise en œuvre de cette loi.
- **Si des recommandations peuvent être utiles :** Pour aider ses agents à organiser et à mettre en œuvre des évaluations, l'administration peut rédiger à leur intention un document interne leur fournissant des indications. La qualité d'une évaluation dépend beaucoup de la qualité des données dont on dispose. Il faudra donc veiller dès la phase de conception à définir avec soin les types de données exigés par l'évaluation ainsi que la façon dont il faut les recueillir.
- **Comment impliquer les citoyens :** Les procédures d'évaluation peuvent associer les citoyens soit directement (par leur participation à des commissions de contrôle), soit indirectement (par voie d'enquêtes).

Quelles capacités générales faut-il développer ?



Pour mener des actions concrètes visant à renforcer leurs relations avec les citoyens, les administrations doivent développer des capacités générales grâce auxquelles elles pourront informer les citoyens, les consulter et les faire participer activement à la formulation des politiques publiques. Un degré minimum de capacités est indispensable à la fois comme base opérationnelle et comme condition d'efficacité. Développer ces capacités confère plus de professionnalisme au renforcement des relations administration-citoyens et accroît les chances de succès. On trouvera dans la liste ci-dessous un large aperçu des aspects essentiels de ces capacités qui couvre les divers niveaux requis, du plus bas jusqu'au plus élevé.

Pour développer les capacités générales de renforcement des relations administration-citoyens, insister sur les points suivants :

- **Une structure adéquate :** Au sein de l'administration il faut que les responsabilités concernant le renforcement des relations avec les citoyens soient clairement réparties. De nombreuses administrations ont désigné des bureaux responsables d'activités particulières ou de tâches de coordination et de conseil (pour plus d'information, voir « Éléments institutionnels d'information » dans « Quels éléments institutionnels appliquer ? »).
- **Un engagement général de la direction et un accès aux décideurs :** Les efforts que font les fonctionnaires pour informer, consulter et impliquer les citoyens dans les processus décisionnels ne peuvent avoir d'effet que si leur hiérarchie les appuie. L'engagement de l'autorité politique et de la haute administration est donc primordial. Cela implique en pratique que l'échelon de direction s'intéresse de près à ces activités et lui apporte un soutien visible. Parallèlement, il faut qu'il veille à ce que les contributions reçues des citoyens soient effectivement intégrées dans le processus de décision, ce qui vaut également pour les responsables en charge de ces activités.
- **Une base de ressources générales :** Les administrations doivent fournir les ressources financières et humaines nécessaires à l'information, à la consultation et à la participation active. Sans un niveau minimum de moyens aucune action ne peut être menée, et les relations avec les citoyens ne peuvent pas être renforcées.
- **Le développement des qualifications en interne :** Les activités de nature à renforcer les relations administration-citoyens nécessitent des qualifications particulières. Nombre d'entre elles doivent être

développées et rendues disponibles en interne. Des sessions de formation peuvent permettre de former le personnel en place afin qu'il soit en mesure de préparer et mener ces activités. Recruter du personnel possédant l'expérience et les capacités professionnelles requises peut également aider à créer en interne ces qualifications. La connaissance et l'expérience des techniques de communication – celles par exemple du journalisme, des relations publiques, de l'édition et de la publicité – sont certainement utiles, notamment pour bien des tâches techniques. L'éventail des compétences qu'exige le renforcement des relations administration-citoyens est néanmoins beaucoup plus large. Cela couvre également les compétences d'ordre stratégique et politique, la connaissance du domaine, la conception des processus, les talents de modérateur et d'animateur, et l'aptitude à communiquer et à gérer.

- **Conseil extérieur et externalisation :** Lorsqu'elles renforcent leurs relations avec les citoyens, les administrations ont intérêt à recourir à des experts extérieurs, qu'ils soient relativement nouveaux dans le domaine ou qu'ils disposent d'une longue expérience. L'expertise extérieure à l'administration va du conseil en stratégie de haut niveau (pour aider à élaborer le cadre juridique et institutionnel ou à préparer les différents exercices) jusqu'aux services d'ordre technique au niveau de l'exécution (par exemple la conception d'un site Internet). Faire appel à des experts extérieurs fournit à l'administration l'occasion d'apprendre auprès d'autrui. L'externalisation peut également atténuer la charge de travail en interne. Il est cependant primordial que les administrations ne prennent pas le conseil extérieur et l'externalisation comme une excuse pour se dispenser d'investir et de développer leur propre compétence interne. Étant donné le lien direct qui existe avec les processus décisionnels, il faut disposer en interne d'expertise et de compétences, ne serait-ce que pour s'assurer que l'aide reçue de l'extérieur suit bien les indications fournies par l'administration !

- **Sensibilisation interne et culture d'ouverture sur la communication :** Au sein de l'administration, il est utile d'assigner à des bureaux et à des individus des responsabilités précises en matière d'information, de consultation et d'implication active des citoyens. Pour obtenir les meilleurs résultats, il faut cependant que les efforts tendant à renforcer les relations administration-citoyens bénéficient également d'un soutien dans l'ensemble de l'appareil politico-administratif. A cet effet les fonctionnaires doivent être sensibilisés aux obligations légales, aux occasions et aux moyens concrets qui existent pour renforcer les rela-

tions avec les citoyens. On peut en outre mettre en lumière les cas de pratiques exemplaires, distribuer des récompenses, formuler des lignes directrices pour éveiller l'intérêt et inciter à l'action dans ce domaine. Les administrations sont ainsi en mesure de se fixer comme objectif de promouvoir en leur sein toute une culture de la transparence, de l'ouverture et de la communication.

Planifier et agir dans une perspective stratégique !

Une fois mis en place le dispositif d'ensemble, les administrations peuvent mener des actions concrètes de nature à renforcer les relations administration-citoyens. Toutefois le plus important est de ne pas passer directement à l'action, mais de **se donner le temps de la réflexion** : Quel est le but à atteindre ? Quelle est la meilleure voie pour ce faire ? Comment savoir si le but a été atteint ? Si les activités visant à renforcer les relations entre l'administration et les citoyens soulèvent des difficultés, c'est souvent parce que ces questions n'ont pas été traitées au préalable.

Pour agir avec succès en matière d'information, de consultation et de participation active, les administrations doivent **planifier et agir dans une perspective stratégique**. Il faut faire la différence entre différentes **phases** : conception et planification, mise en œuvre et enfin évaluation. La première phase, celle de la conception et de la planification, est un investissement qui se révélera fructueux à tous les stades du processus. Il suppose que l'on clarifie les objectifs que l'on veut atteindre, le public que l'on désire atteindre, et les ressources dont on dispose. C'est sur cette base



que les différents outils à utiliser seront choisis et que les activités seront effectuées. Préparer d'entrée de jeu l'évaluation vous donne enfin la possibilité de vérifier si et dans quelle mesure les activités en question ont été couronnées de succès, et d'améliorer les plans et les activités futures.

La phase de conception et de planification peut constituer un **processus se déroulant par étapes**, conformément au cheminement présenté dans ce chapitre. Cependant il est fréquent que les fonctionnaires découvrent la nécessité de faire des **allers et retours** entre les divers éléments de façon à tenir compte des interrelations. La créativité est, comme l'analyse, une ressource essentielle pour toute planification des activités d'information, de consultation et de participation active. Pour que la créativité puisse opérer il lui faut disposer de marges de manœuvre. On se gardera cependant d'oublier que les éléments les plus importants sont les objectifs et les publics : en fin de compte, les activités doivent s'adapter aux objectifs et non l'inverse.

Quels objectifs ?

Les objectifs décrivent **ce que l'on veut réaliser**. Ils portent sur les résultats, les **effets** recherchés. Les objectifs vous aident à concentrer l'attention sur les enjeux importants lors de la planification, de la mise en œuvre ou de l'évaluation. Ils vous aident à justifier les actions menées et à les replacer dans une perspective plus générale.

La Partie I de ce manuel fixe plusieurs objectifs au renforcement des relations entre l'administration et les citoyens, le plus important étant l'amélioration de la confiance envers les pouvoirs publics. Le manuel évoque également toute une série d'effets de grande ampleur que le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens est susceptible d'avoir, tels qu'un meilleur fonctionnement de la démocratie, des politiques de meilleure qualité, une meilleure mise en œuvre, un respect plus spontané des règles par les citoyens, etc. Il esquisse en outre les mécanismes conduisant à de tels effets, tels que le fait de mettre des informations à la disposition des citoyens, de solliciter leur contribution et d'en faire usage, de les impliquer dans la formulation d'une politique publique, etc. L'ensemble de ces éléments décrit le **contexte, les effets et les mécanismes** relatifs aux activités de renforcement des relations administration-citoyens, le tout dans un cadre opératoire. Tous ces éléments sont en relation les uns avec les autres, mais ils correspondent à différents niveaux d'objectifs. Lorsque l'on planifie les activités visant à renforcer les relations entre l'administration et les citoyens, il faut en effet distinguer au minimum **trois niveaux d'objectifs :**

- **Quelle est la contribution aux objectifs généraux du gouvernement ?** Comment s'harmonisent-elles avec les objectifs visés soit globalement soit par secteur ?

- **Quels effets l'ensemble d'activités cherche-t-il à obtenir ?** Quels seront le résultat direct et les retombées des activités projetées ?
- **Que faut-il faire pour obtenir ces effets ?** Quels sont les mécanismes ? Quels sont concrètement les produits à fournir ?

Il faudra, lors de l'élaboration des objectifs :

- **Fixer des objectifs à tous les niveaux :** On situe ainsi les activités dans leur contexte et on fait le lien avec les objectifs généraux du gouvernement.
- **Être réaliste :** On a le droit d'être ambitieux, mais en plaçant ses ambitions à un niveau excessivement élevé lors de la phase de planification, on peut faire naître des attentes irréalistes et provoquer des déceptions si le but n'est pas atteint.
- **Harmoniser les objectifs avec les publics, les ressources et les activités**.
- **Préciser les objectifs par écrit :** Cela explicite les objectifs et pose les fondements du travail d'évaluation.
- **Partager :** Mettre au point les objectifs avec le personnel, ou du moins les lui faire connaître de manière à ce qu'il sache ce à quoi il travaille. Faire de même dans toute la mesure du possible à l'égard des diverses parties prenantes et des divers publics.

A quels publics faut-il s'adresser ?

Quels citoyens devraient recevoir de l'information ? être consultés ? être invités à participer de manière active ? Il est fréquent – et ce point est fort important – qu'il s'agisse de l'ensemble des citoyens. Il peut cependant arriver que l'on n'ait affaire qu'aux citoyens résidant dans une région déterminée. A d'autres moments vous pouvez avoir le désir, ou l'obligation, de vous adresser à des citoyens d'autres pays. Ces groupes de citoyens s'appellent des **publics**. Ils peuvent parfois être désignés comme des « groupes cibles ». Les publics sont des groupes de citoyens que vous souhaitez contacter ou impliquer par le biais des activités de renforcement des relations administration-citoyens. Distinguer différents publics est une première étape indispensable, qui peut se faire selon divers découpages :

- **Par secteurs d'intervention :** par exemple, le secteur de la santé publique.
- **Par zones géographiques :** groupes de citoyens au plan local,

par exemple pour des mesures concernant l'espace rural ou des régions enclavées.

- **Selon les phases du processus décisionnel :** la nature et la taille des groupes de citoyens que l'on cherche à toucher peuvent varier en fonction de la phase du processus de prise de décision.

- **Selon divers critères de différenciation :** minorités linguistiques, ethniques, ou autres ; groupes distingués selon l'âge, le sexe, la profession, etc.

- **La consommation de médias :** les citoyens qui utilisent l'Internet, ou les lecteurs de journaux.

Lorsque des citoyens sont directement intéressés par la question en débat, on parle à leur propos de **parties prenantes**. La présence de cet intérêt direct fait que ce sont des publics qu'il est habituellement très important de contacter lors de la définition d'une politique publique. En même temps les administrations peuvent attacher beaucoup d'importance à un rééquilibrage consistant à impliquer **le grand public**, ou l'ensemble des citoyens. Lorsqu'elles s'attachent à renforcer leurs relations avec les citoyens, elles s'adressent souvent à des publics de **citoyens** pris **individuellement**. Elles peuvent simultanément viser de manière spécifique des citoyens regroupés dans des organisations syndicales, patronales ou professionnelles, dans d'autres groupes d'intérêts ou dans des **organisations de la société civile (OSC)**. De telles organisations, et leurs cadres, peuvent représenter, formellement ou non, les opinions d'une partie des citoyens sur des questions spécifiques. Elles sont également le moyen d'avoir un accès auprès des citoyens qui sont membres de ces organisations. C'est pourquoi elles constituent souvent des publics qu'il est important de toucher. En même temps, ces organisations ont des intérêts qui leur sont propres, et qui ne reflètent pas nécessairement ceux des citoyens qu'elles représentent. Il est donc primordial de ne pas confondre ces organisations, quelle que soit leur importance, avec les citoyens eux-mêmes.

Lors de la définition des publics :

- **Se demander :** Qui faut-il absolument toucher pour le problème à traiter, compte tenu des critères exposés ci-dessus ?

- **Être précis :** Au moment de sélectionner ceux qu'il convient d'informer, de consulter ou d'appeler à une participation active, il faut être précis sous peine de gaspiller ses ressources.

- **Étudier les caractéristiques des publics :** Leur consommation media, leur répartition géographique, leur intérêt pour la question traitée, etc., constituent des éléments importants pour trouver la bonne approche et mener les actions appropriées.

- **Harmoniser les publics avec les objectifs, les ressources et les activités.**

- **Être inclusif :** ouverture et égalité d'accès sont des principes importants en matière de renforcement des relations entre l'administration et les citoyens.

Comment choisir les outils et les activités ?



Comment choisir les outils permettant d'atteindre les publics visés et de réaliser ainsi les objectifs ? Ce choix est un pas important dans le planning de l'information, de la consultation et de la participation active. Directement tributaire de la situation dans laquelle se trouve le gouvernement, il se fait en fonction des considérations suivantes :

- **Objectifs :** Si les effets que vous souhaitez obtenir concernent la sensibilisation du public et l'élévation de son niveau de connaissances, les outils axés sur l'information sont appropriés. Si l'objectif est de recevoir des remontées d'informations de la part des citoyens, le choix d'outils relatifs à la consultation sera judicieux. Si le résultat désiré est d'inviter les citoyens à élaborer de nouvelles options, des outils convenant à une participation active s'imposent.

- **Publics :** Il faut choisir les outils et les adapter afin qu'ils conviennent au public avec lequel ils sont supposés mettre l'administration en contact. Pour prendre un exemple, si le but est de contacter directement l'ensemble des citoyens du pays, il est sage d'avoir recours à des outils présentant l'information d'une manière qui soit compréhensible par tous.

- **Ressources disponibles :** Sans ressources suffisantes il est impossible d'utiliser des outils. Le choix des outils doit correspondre au per-

sonnel et à l'équipement technique dont on dispose, mais aussi à ce que l'administration peut et veut dépenser.

Lorsqu'ils mettent les outils en harmonie avec les objectifs, les publics et les ressources dont on dispose, les responsables de l'administration peuvent s'apercevoir qu'un seul outil est insuffisant pour obtenir le contact nécessaire avec les différents publics et atteindre les objectifs visés. En général c'est **une gamme d'outils** qu'il faut avoir. Le fait d'en disposer pourra également fournir à l'administration une occasion de démultiplier ses efforts et ainsi de mieux atteindre les différents publics qu'elle a pour cible. Intégrer les outils revêt une importance particulière lorsqu'on fait appel aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC). **Intégrer les outils traditionnels et les outils utilisant les TIC** peut contribuer à accroître l'efficacité tout en corrigeant les nombreuses insuffisances dont souffrent les TIC.

Le chapitre suivant (« *Choisir et utiliser les outils !* ») propose une vue d'ensemble, une structure et de multiples exemples d'outils. Compte tenu de leur principale destination, on distinguera parmi les outils ceux qui servent à l'information, à la consultation, à laparticipation active, et les outils d'éluation. Ce même chapitre accorde une attention particulière aux outils fondés sur les nouvelles technologies de l'information et de la communication. La vue d'ensemble, la structure et les exemples qui s'y trouvent ont pour but de vous apporter inspiration et créativité lorsqu'il s'agira de concevoir la gamme d'outils s'harmonisant avec la situation spécifique de votre administration et avec les défis auxquels elle est confrontée.

Au moment de définir la gamme d'outils et d'activités :

- **Ayez une vue d'ensemble des outils disponibles.** L'expérience d'États étrangers ou de collectivités locales de votre propre pays peut fournir des exemples utiles.

- **Créez une gamme d'outils qui s'accorde avec les objectifs, les publics et les ressources.** Choisissez les outils en fonction des objectifs formulés, des publics et des ressources, et pas l'inverse. Quel que soit l'attrait qu'il y a à privilégier la création d'une gamme d'outils, il n'en est pas moins indispensable que ces outils soient adaptés aux circonstances.

- **Réfléchissez à la façon dont des outils traditionnels peuvent,** le cas échéant, **être intégrés à de nouveaux outils à base de TIC.**

- **Soyez précis quant au mode d'utilisation des outils** : Un planning plus approfondi de l'utilisation concrète des outils (qui doit effectuer quelle tâche, quand, et où, etc.) permet d'aboutir à des activités efficaces.

Qu'en est-il des ressources ?

De quelles ressources disposez-vous pour atteindre les différents publics et réaliser vos objectifs? Cela signifie concrètement : Qui doit accomplir quelle tâche ? Quels éléments matériels ou quels services sont nécessaires ? Combien cela coûte-t-il ? D'où viennent l'argent et le personnel ?

En fin de compte, deux types de ressources sont essentiels pour le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens : les ressources financières et les ressources humaines.

- **Les ressources financières** sont les fonds dont on dispose pour payer les éléments matériels et les services nécessaires. Ils sont en général prévus dans le budget de la partie de l'administration ayant reçu la mission d'exercer une activité destinée à renforcer les relations entre l'administration et les citoyens. Il se peut toutefois que les crédits nécessaires pour ces activités proviennent d'autres lignes budgétaires, qu'elles concernent l'administration générale ou une politique spécifique.

- **Les ressources humaines** correspondent essentiellement au temps que le personnel peut consacrer aux activités en question. Combien de personnes sont disponible pour réaliser les tâches prévues à cet égard, et quelle part de leur temps de travail peuvent-elles y consacrer ? Les qualifications du personnel constituent un autre aspect des moyens humains. De quelle formation et de quelle expérience dispose-t-il pour les tâches à accomplir en matière de planification, de mise en œuvre et d'évaluation ? Quels sont les besoins d'encadrement ? Peut-on compter sur l'engagement des responsables politiques, de la haute administration et des agents ?

Il est essentiel de disposer des ressources nécessaires. Sans elles, les activités entreprises pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens ne peuvent être menées à bien. La nature et la quantité des ressources disponibles déterminent le genre d'activités qui pourront être accomplies. Elles ont un immense impact sur la mesure dans laquelle les

publics pourront être contactés et les objectifs atteints. Il s'agit là d'un aspect essentiel du dispositif concret mis en place pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens. C'est la raison pour laquelle il est important d'**harmoniser les ressources avec les objectifs, les publics et les activités/outils**. Combien de ressources telle ou telle activité exige-t-elle ? Les ressources disponibles le permettent-elles ? Dans quelle mesure les publics peuvent-ils être contactés et les objectifs réalisés ? Si les ressources cadrent avec les activités, c'est parfait. Si elles sont insuffisantes, essayez :

- **D'être créatif avec les ressources existantes :** Vérifier s'il n'existe pas des moyens d'utiliser des outils qui soient moins coûteux en temps et en argent. Il peut y avoir d'autres outils qui aient des effets comparables tout en exigeant moins de ressources.

- **D'utiliser une ressource pour compenser l'insuffisance d'une autre :** Si vous avez des fonds en abondance mais peu de ressources humaines, vous pouvez envisager de confier une partie des tâches à des sous-traitants extérieurs à l'administration, tant que cela ne porte pas atteinte aux prérogatives de l'administration. Inversement, avec peu de moyens financiers mais beaucoup de ressources humaines, vous pouvez envisager de faire exécuter en interne des tâches qui étaient originellement sous-traitées. Vérifiez bien dans quelle mesure cette option est réaliste, notamment en ce qui concerne l'expertise disponible en interne.

- **Augmenter les ressources :** Vous pouvez tenter de demander davantage de ressources aux échelons hiérarchiques supérieurs. Ici encore, l'engagement de la direction est primordial. Vous pouvez également essayer d'obtenir des moyens financiers ou de vous faire détacher des agents prélevés sur d'autres services ou d'autres programmes si vos activités recoupent une partie de leur travail de renforcement des relations entre l'administration et les citoyens.

- **Établir des priorités :** Quelles que soient les ressources dont vous disposiez, en fin de compte, il est impossible de tout faire et de tout réussir en même temps. Il faut établir des priorités. Et si, malgré tout, vos ressources ne correspondent pas à ce qu'il faudrait faire, il vous faut désigner les activités, les publics et les objectifs prioritaires.

- **Accepter les limites :** Les ressources affectées au renforcement des relations entre l'administration et les citoyens sont limitées, comme elles le sont pour toute autre activité de l'État. Si les ressources ne

permettent pas de réaliser ce qui est envisagé, il faut le reconnaître de manière explicite et en énoncer les conséquences : limiter les activités, limiter les publics à contacter, limiter le nombre des objectifs qu'on réalisera. Il faudra s'assurer que ces limitations sont connues de la direction.

Au moment de l'examen des ressources :

- **Obtenez l'engagement** des responsables politiques, de la haute administration et des agents. C'est un préalable à la réussite des actions de renforcement des relations entre l'administration et les citoyens.
- **Faites l'inventaire** de vos ressources tant financières qu'humaines.
- **Harmonisez les ressources avec les objectifs, les publics et les activités.**
- **Ne sous-estimez pas** les besoins humains ou financiers.
- **Suivez les conseils** mentionnés ci-dessus si vous constatez que les ressources sont insuffisantes.

Comment planifier l'évaluation ?

Une fois les objectifs fixés, les publics définis, les ressources réparties et les outils choisis, il reste une étape importante à franchir lors de la phase de planification, à savoir l'évaluation. La planification et l'**évaluation** aident l'administration à :

- **Vérifier si leurs activités ont été couronnées de succès :** Les outils ont-ils été efficaces ? Les publics ont-ils été contactés comme prévus ? Les ressources étaient-elles suffisantes ? Les objectifs ont-ils été atteints ?
- **Démontrer à d'autres que les activités ont bien été couronnées de succès.** Ceci est important pour justifier ce qui s'est fait en matière de planification et d'activités.
- **Tirer les leçons de l'expérience.** L'évaluation et la communication des résultats permettent à l'administration de tirer les leçons de ses activités. On peut faire des comparaisons entre activités et dégager

des points de repère en matière de pratiques exemplaires. Cela incite à améliorer la planification et la pratique, et rend l'organisation concernée davantage sensible à la nécessité de renforcer les relations entre l'administration et les citoyens.

- **Réorganiser les activités et en créer de nouvelles** en tenant compte de l'expérience acquise. Cela améliore les chances de succès pour l'avenir et renforce la capacité de répondre à des demandes nouvelles.

- **Tout cela doit être fait à la fois pendant et après la mise en œuvre des activités.** La planification des évaluations permet de suivre à la trace les succès remportés et, le cas échéant, d'infléchir les activités non seulement après, mais également pendant la mise en œuvre.

L'évaluation doit faire partie intégrante de la planification. Si l'administration concernée ne commence à réfléchir à l'évaluation qu'au cours de la mise en œuvre des activités ou même après leur achèvement, elle ne se prive pas seulement de certaines des opportunités dont il a été question ci-dessus, mais elle aura presque sûrement des problèmes, parce que les instruments de mesure n'auront pas été définis, que les données nécessaires n'auront pas été recueillies, et que les ressources nécessaires pour l'évaluation ne seront pas disponibles. Les deux chapitres qui suivent proposent une vue d'ensemble et des exemples d'outils d'évaluation en indiquant la façon de les utiliser. La planification de l'évaluation doit aussi porter sur le choix de ces outils, et la préparation nécessaire à leur usage.

S'agissant d'évaluer et de réorganiser, penser à :

- **Vérifier que les outils d'évaluation et leur emploi ont bien leur place dans la planification.**

- **Harmoniser les outils d'évaluation** avec les objectifs, les publics, les ressources et les outils nécessaires à l'information, à la consultation et à la participation active.

- **Réaliser l'évaluation non seulement après, mais si possible pendant le déroulement des activités.**

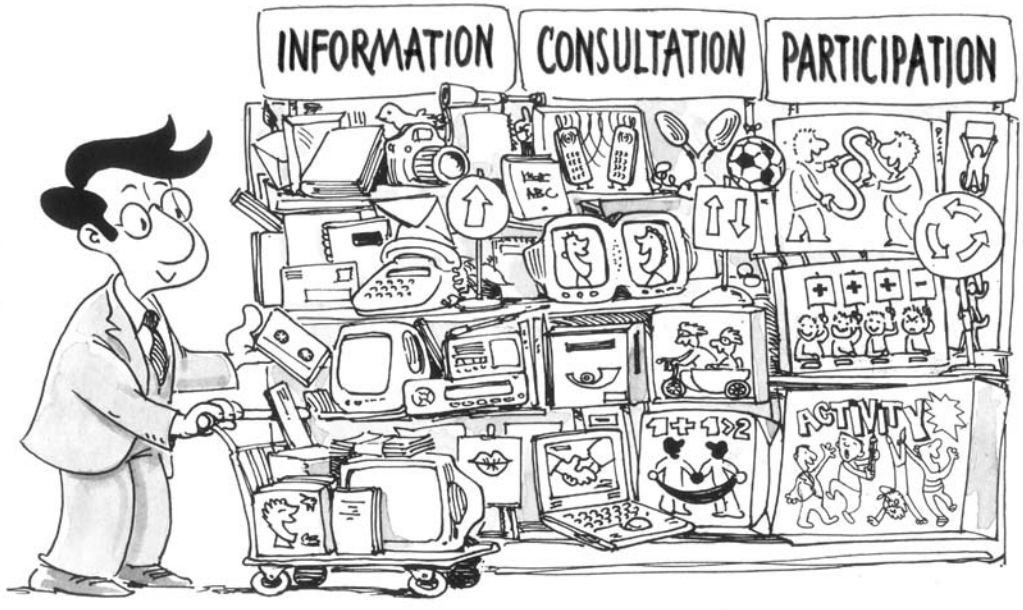
- **Utiliser à fond le potentiel de l'évaluation :** S'en servir pour mesurer le succès, en démontrer la réalité, permettre de tirer des leçons du passé et sensibiliser davantage l'organisation, et enfin améliorer la mise en œuvre actuelle et future.

Choisir et utiliser les outils !

Quels sont les outils disponibles ?

De quels outils peut-on se servir pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens ? Une chose est claire : il n'y a pas de pénurie. Il existe apparemment un nombre presque illimité d'outils, et **d'innombrables possibilités** de les conjuguer : le praticien dispose ainsi d'une bonne base. Mais en même temps cela oblige à revenir à l'essentiel si l'on veut avoir une bonne vue d'ensemble.

L'information, la consultation et la participation active exigent qu'il y ait contact et communication entre l'administration et les citoyens. Concrètement cela signifie qu'il doit y avoir un échange de messages. Les **messages** portent sur le contenu : qu'est-ce que disent ou expriment les émetteurs d'un message ? qu'est-ce qu'entendent ou comprennent



les destinataires d'un message ? Les messages peuvent aller de la simplicité des heures d'ouverture d'un centre d'information à la complexité du raisonnement qui sous-tend une suggestion de politique nouvelle. La façon dont ces messages sont échangés est également importante. Il existe à cet égard d'innombrables **moyens**, qui possèdent tous des **caractéristiques** spécifiques telles que :

- **La forme :** Portant sur un ou sur plusieurs sens de l'interlocuteur, les moyens peuvent être **audio (**dans les discours et les débats), **visuels** (textes et images ou diapositives), ou **audiovisuels** (films vidéo, présentations de diapositives commentées, etc.).

- **Les supports :** Les administrations peuvent communiquer directement, sans autre support, par exemple en parlant à un public ou en l'écoutant. Elles peuvent aussi utiliser **des objets pour contacter les citoyens**, par exemple des copies sur papier tels que documents et livres, ou leurs versions électroniques.

- **Les canaux de transmission :** Pour délivrer leur message, les administrations pourront choisir entre différents canaux. Ces canaux peuvent être **physiques** (distribution de la main à la main, courrier postal) ou **électroniques** (téléphone, radio, télévision, courrier électronique, etc.). Les administrations peuvent également avoir recours à des **personnes** et à des **organisations** comme **intermédiaires** de la communication, comme par exemple des organisations de la société civile.

Pour renforcer leurs relations avec les citoyens, les administrations peuvent choisir différentes **approches :**

- **Parler ou envoyer, écouter ou recevoir, ou les deux :** Les administrations peuvent prononcer ou envoyer des messages (comme c'est le cas dans un discours public), écouter ou recevoir des messages (comme lorsqu'on écoute des questions ou des commentaires), ou faire les deux (comme dans une conversation).

- **Mode actif ou passif :** Elles peuvent entrer en contact avec les citoyens de manière active, à leur propre initiative, comme lorsqu'on organise une table ronde. Elles peuvent aussi réagir passivement aux demandes des citoyens, par exemple en donnant l'accès à un document administratif.

- **Maîtrise ou non-maîtrise :** Les administrations peuvent choisir un canal de transmission dont elles ont la maîtrise (lettre d'information ou brochure) ou recourir à un canal sur lequel elles n'exercent aucun contrôle (par exemple en donnant de l'information au représentant d'une OSC qui publiera ensuite un article dans sa propre lettre d'information).

- **Au cas par cas ou de façon continue :** Les administrations peuvent contacter les citoyens au cas par cas (par exemple en organisant un débat public isolé sur la politique de la santé), ou bien de façon permanente (avec par exemple des échanges continus au moyen de tables rondes permanentes).

- **Communication large ou restreinte :** Les administrations peuvent communiquer de manière large (en s'adressant à un vaste public par une publicité télévisée), ou de manière limitée (en s'adressant à un public réduit et bien circonscrit).

- **Interaction limitée ou importante :** Les administrations peuvent viser des niveaux limités d'interaction avec les citoyens (par exemple en envoyant un document pour commentaire sur un site Internet), ou chercher une interaction importante avec les citoyens (par exemple dans des échanges directs à un stand dans un lieu public).

En général les outils servant à renforcer les relations avec les citoyens forment **une gamme** de caractéristiques et d'approches. Les chapitres suivants de cette partie du manuel montrent **des structures d'accueil et des exemples** d'outils destinés à l'information, à la consultation et à la participation active. Il s'agit de cas largement utilisés ou très novateurs d'outils performants aptes à renforcer les relations entre l'administration et les citoyens. On les a choisis pour donner des idées, et non pour servir de recettes toutes prêtes. L'utilisation de ces outils ne peut être couronnée de succès que s'ils ont été **faits sur mesure** pour s'adapter à des objectifs, à des publics et des ressources qui peuvent varier considérablement selon les situations et selon les pays. Pour atteindre son but, une action exige d'être préparée en combinant **imagination et analyse** de façon à aboutir à des outils, soit modifiés soit nouveaux, qui seront à la mesure des défis à relever. Examiner tous ces exemples, et réfléchir en termes de message, de moyens, de caractéristiques et d'approches pourrait vous aider dans cette tâche.

En faisant la synthèse des outils utilisables, on examinera les points suivants :

- **Les différentes caractéristiques** des outils : forme, support et canaux de transmission.

- **Les différentes approches** quant à l'emploi de ces outils : envoyer ou recevoir, mode actif ou passif, maîtrise ou non maîtrise, au cas par cas ou de façon continue, communication large ou restreinte, interaction limitée ou importante.

- **Le recours simultané à l'analyse et à la créativité** pour identifier, choisir, adapter, inventer et combiner les outils nécessaires.

Quels outils utiliser pour l'information ?



Lorsqu'elles communiquent des informations, les administrations créent une relation à sens unique avec les citoyens : les administrations envoient l'information, les citoyens la reçoivent. C'est l'information qui sert de base au renforcement des relations administration-citoyens. Elle conditionne en aval l'efficacité des activités concernant la consultation et la participation active. Les administrations peuvent fournir de manière passive un accès à l'information, mais elles peuvent aussi, de leur propre chef, informer les citoyens de manière active. Elle peuvent utiliser des supports d'information, et se servir soit de canaux de transmission directs et contrôlés soit de canaux dont elles n'ont pas la maîtrise.

Sur le mode **passif** les administrations fournissent aux citoyens l'accès à des documents officiels à leur demande, par exemple en application d'une loi sur la liberté de l'information. Pour **cette fourniture d'un accès à l'information**, les outils importants sont :

- **Les interfaces donnant aux citoyens l'accès aux documents :** Pour permettre aux citoyens d'avoir accès aux documents, l'administration doit les leur présenter. Une manière de procéder consiste à envoyer à l'intéressé, par la poste ou par courrier électronique, la copie du document. Une autre façon, plus simple, consiste à mettre une photocopieuse à la disposition du public dans un local administratif.

- **La gestion de l'information en interne :** Les administrations doivent être en mesure d'identifier et de localiser les documents que les citoyens voudraient obtenir. Cela peut se faire grâce à un classement et un archivage permanents des dits documents (et des bases de données, comme en Finlande). Il est essentiel de disposer à cet effet d'un ensemble de règles unique et de l'appliquer dans l'ensemble de l'administration.

- **Les catalogues, registres et index :** L'information peut être difficile à trouver, pour les citoyens aussi bien que pour les fonctionnaires. Les catalogues, registres et index sont des outils de nature à faciliter la tâche, car ils énumèrent et trient les données et les rendent plus accessibles. Sont concernés les divers domaines de l'action gouvernementale, comme l'environnement. Ainsi aux États-Unis il existe un inventaire des rejets toxiques permettant à tout citoyen de s'informer des établissements où se trouve tel ou tel produit chimique toxique. Les catalogues peuvent également faciliter le repérage des publications, qu'elles aient la forme de documents officiels ou de films vidéo, comme en Belgique (Flandres).

- **Les questions et réponses :** Les cas où les fonctionnaires répondent directement aux questions posées par les citoyens constituent un mode plus interactif de réaction aux requêtes du public. Cela fait partie des nombreux autres outils dont il est traité plus loin dans cette section. Répondre aux questions des citoyens constitue une relation unidirectionnelle si l'administration traite ce qui vient du citoyen comme une simple demande d'information. Si en revanche l'administration analyse la structure des requêtes reçues des citoyens ou se focalise sur le contenu de ce que disent les citoyens, les demandes d'information deviennent pour elle une source utile de rétroaction.

Sur le mode **actif,** les administrations peuvent prendre l'initiative d'informer les citoyens sur la formulation des politiques publiques par toute une série de **supports d'information** ou de **publications** tels que :

- **Les documents officiels :** Au-delà d'une réponse aux demandes des citoyens consistant à donner passivement accès à des documents dans le cadre des lois sur la liberté de l'information, les administrations pourront publier des documents officiels de leur propre initiative. En beaucoup de pays, les dispositions en vigueur prescrivent la publication de certains documents, soit au cas par cas par voie d'annonces

publiques, ou de manière systématique dans un journal officiel (voir le chapitre intitulé : « *Mettre en place une structure* »). Les documents officiels pourront être des lois, des réglementations, des ordres du jour et comptes rendus des conseils des ministres, les dates butoir pour les décisions, les plans de mise en œuvre précisant clairement les responsabilités, les rapports d'évaluation, l'annonce des possibilités de participer à des consultations, etc.

- **Les documents préparatoires à une décision ou à une loi :** Dans la volonté d'informer les citoyens au sujet d'une décision ou d'une loi en préparation, l'administration peut rédiger et diffuser des documents préparatoires spécifiques donnant l'état de la réflexion ou le degré d'avancement d'un dossier particulier. Cela prend habituellement la forme d'un document d'orientation ou d'un projet de loi. Parfois, les autorités font appel à des couleurs pour caractériser le statut d'un document et le stade du processus décisionnel où il se situe. Un « Livre vert » est un texte préliminaire esquissant la première approche d'une question de la part du gouvernement. Un « Livre blanc » signifie que la politique proposée est parvenue à une stade de préparation plus élaboré. Avant de prendre une décision, les gouvernements peuvent également publier des projets de loi. La publication de livres verts ou blancs et de projets de loi fait souvent partie d'une opération de consultation (voir ci-après la section consacrée aux outils de consultation).

- **Les rapports :** Au cours des phases de mise en œuvre et d'évaluation, les administrations peuvent publier des rapports thématiques destinés à informer sur les résultats des politiques suivies. Ces rapports peuvent porter sur toute une politique ou seulement sur certains de ses aspects. Ils peuvent donner un aperçu de l'ensemble des activités du gouvernement, comme le font les rapports annuels. Le rapport annuel peut également annoncer le lancement de nouvelles politiques, ou décrire celles qui sont en cours d'exécution, comme c'est le cas au Royaume-Uni où le rapport annuel du gouvernement formule de façon claire des objectifs ou des points de repère. Les citoyens peuvent grâce à eux se rendre compte si et dans quelle mesure le gouvernement tient bien ses promesses.

- **Les manuels, guides, brochures, dépliants, affiches :** Les documents et rapports officiels ne sont généralement pas d'une lecture et d'une compréhension faciles. Pour les citoyens à la recherche d'un aperçu général ou d'une information pertinente, leur utilisation peut être astreignante et fastidieuse. L'administration a la possibilité de les retravailler et les présenter différemment de manière à les rendre plus

accessibles et plus attrayants à leurs lecteurs et à leurs utilisateurs. On a ainsi le moyen de sensibiliser l'opinion à tous les enjeux qui sous-tendent les mesures envisagées. Les manuels, les guides, les brochures, les dépliants et les affiches sont des moyens d'y parvenir. Ils présentent des synthèses et des résumés formulés dans un langage clair et facile d'accès, des éléments visuels tels que graphiques et bandes dessinées, et une mise en page agréable. Beaucoup d'administrations ont largement recours à ce type d'outil, par exemple pour montrer le fonctionnement des institutions ou le déroulement du processus de décision. Ces publications peuvent aussi se rapporter aux droits des citoyens, par exemple sous la forme d'un manuel ou d'une série de guides (voir le *Guide du Citoyen en Grèce* ou les guides de l'union Européenne sur l'introduction de la monnaie unique).

- **Cassettes préenregistrées, films et jeux :** Outre la présentation nouvelle de l'information sous différents types de textes, les administrations peuvent faire appel à des formes différentes et à d'autres supports. On citera parmi ces outils les cassettes préenregistrées, les films vidéo ou les diapositives de présentation. Des jeux-concours et autres jeux présentent l'information d'une manière plus ludique et permettent de toucher des publics particuliers tels que les jeunes.

Les moyens d'information ne jouent leur rôle auprès des citoyens que dans la mesure où ils les atteignent. Pour avoir le contact avec les citoyens, les administrations peuvent avoir recours à différents canaux de transmission. Tout d'abord, **les administrations peuvent transmettre l'information directement, en passant par des canaux dont elles ont la maîtrise, tels que :**

- **Déclarations et exposés :** Les responsables administratifs font des exposés ou présentent oralement des informations sur des problèmes de gouvernement. C'est l'un des moyens d'information les plus largement utilisés et il s'insère souvent dans une gamme d'autres instruments. On peut enrichir les discours par des supports d'information visuels et audiovisuels (diapositives avec textes et graphiques, documents d'accompagnement, films brefs, etc.).

- **Envoi postal direct :** Expédier directement des supports d'information à la porte même des citoyens est un moyen de grande envergure et relativement coûteux d'informer les citoyens. Aux Pays-Bas, le gouvernement a eu recours à un envoi postal direct pour adresser aux

citoyens un texte d'une page les informant des mesures prises pour traiter le problème informatique de l'année 2000 (Y2K).

- **Téléphone :** Les administrations offrent aux citoyens le moyen de les appeler directement pour recevoir des informations sur une question ou un enjeu particulier. L'appel téléphonique est souvent gratuit, comme dans le cas du centre de renseignement administratif au Canada. L'information y est fournie par des opérateurs répondant individuellement à chaque appel. Mais le service téléphonique peut également être partiellement ou totalement préenregistré, et le citoyen navigue alors dans le système en pressant les boutons de son téléphone.

- **Centres et stands d'information :** Les centres d'information sont des espaces fixes ouverts aux citoyens pour leur fournir des informations. Ces centres disposent d'une quantité de fiches de renseignement et ils ont souvent du personnel dont le rôle est d'aider les citoyens à trouver l'information dont ils ont besoin. En Grèce, chaque préfecture dispose de son propre centre d'information. Les centres peuvent également cibler l'information qu'ils fournissent sur des questions particulières, comme le Centre d'Information sur l'Environnement Mondial au Japon. Par ailleurs, les administrations peuvent utiliser des stands comme lieux d'information mobiles temporaires ou permanents, soit dans des locaux administratifs ou des bibliothèques publiques, soit dans des expositions ou autres manifestations organisées par d'autres.

- **Manifestations et expositions organisées par l'administration :** L'organisation de manifestations spéciales telles que conférences ou expositions apporte l'information jusqu'au citoyen par toute une série de formats et de supports, en utilisant nombre d'outils mentionnés plus haut. La Pologne, par exemple, a utilisé des jeux et des concours pour expliquer les réformes de l'État à un large public.

- **Publicité :** Faire de la publicité, acheter de l'espace dans les médias est un autre moyen d'informer les citoyens dont les administrations ont la maîtrise. L'espace utilisé peut se trouver sur tous les types de médias tels que panneaux d'affichage, journaux, radio, télévision ou l'Internet. En Irlande, l'administration a mis de la publicité dans les annuaires téléphoniques pour informer le public de l'adoption de la loi sur la liberté de l'information.

Indépendamment de ces canaux dont elles gardent la maîtrise, les administrations peuvent également recourir à des tiers pour transmettre de l'information aux citoyens. Parmi ces **canaux indépendants et indirects**, citons :

- **Les communiqués de presse, les conférences de presse, les interviews :** Lorsqu'ils s'adressent aux journalistes et aux médias en tant qu'intermédiaires, les administrations les invitent à rendre compte de leurs politiques et de leurs initiatives. Ces comptes rendus, dont l'administration ne contrôle pas la forme finale, servent également à communiquer des informations aux citoyens.

- **Coopération avec les organisations de la société civile :** L'administration s'associe avec des organisations de la société civile (OSC) telles que les associations, les organisations patronales ou les syndicats, pour qu'elles transmettent des informations aux citoyens. Une telle coopération peut aller de formules très limitées – comme l'information donnée aux responsables d'une OSC qui la communique à ses membres – jusqu'à une fourniture en commun d'informations aux citoyens. Aux États-Unis, l'Agence pour la Protection de l'Environnement a collaboré avec des ONG en les finançant pour qu'elle diffuse des informations sur l'environnement.

Pour les outils d'information, veiller à :

- **Choisir et adapter les outils en fonction des objectifs :** Les outils d'information sont plus ou moins adéquats, et il faut les utiliser d'une manière qui varie selon les objectifs recherchés. Susciter par exemple une prise de conscience sur un enjeu politique, ou bien permettre une compréhension approfondie exige des approches et des outils très différents.

- **Choisir les outils en fonction du public visé :** Les différents publics ont chacun leurs caractéristiques. Il faut donc choisir et utiliser les outils en conséquence, en ce qui concerne par exemple la présentation, le langage, le style, etc.

- **S'assurer que l'information atteint les publics :** Il ne sert à rien que les outils soient convenablement choisis et adaptés si l'information n'atteint jamais les publics visés. Il importe de veiller à la délivrance du message.

- **Rendre l'information attrayante :** Lorsque les divers publics reçoivent une information de l'administration, il y a plus de chance qu'ils s'en servent s'il leur est facile et agréable de la comprendre et de l'utiliser. Dans la plupart des cas on peut y arriver avec un minimum d'effort de clarté et de concision dans la rédaction. La simplification ne doit en aucun conduire à mal informer.

- **Respecter l'indépendance des canaux non contrôlés :** Les canaux indépendants sont de par leur nature incontrôlés. Lorsqu'elles ont recours à ces canaux, les administrations doivent reconnaître et accepter leur indépendance quant au choix de la façon dont l'information administrative sera utilisée. Elles ont donc intérêt à ce que les médias et les citoyens reçoivent un ensemble d'informations aussi complet que possible.

Quels outils utiliser pour la consultation ?



La consultation est une relation bidirectionnelle entre l'administration et les citoyens. Les administrations reçoivent les apports des citoyens soit de façon passive et sans les solliciter, soit de façon active, en invitant les citoyens à réagir.

Les retours d'information non sollicités de la part des citoyens peuvent se révéler utiles à l'administration. Des demandes d'information feront peut-être apparaître le besoin d'adapter ou de réorganiser les activités relatives à l'information. Des suggestions faites peuvent de même comporter des éléments utiles méritant l'attention des décideurs. Les plaintes formulées peuvent montrer la nécessité d'infléchir certaines politiques. On relèvera, au nombre des **outils favorisant les retours d'information non sollicités :**

- Les « **boîtes aux lettres »**, points d'entrée où l'on peut déposer suggestions ou plaintes. Elles permettent de rassembler des données, de canaliser et de suivre les informations au sein de l'administration, mais aussi de vérifier que l'on a bien accusé réception et fourni des réponses.

- Les **logiciels de gestion de l'information** facilitent la collecte et l'analyse quantitative et qualitative des réactions spontanées.

- Les **rapports analysant** ce type de contribution permettent aux

administrations d'en faire usage. Les rapports peuvent également être publiés et montrer combien les administrations publiques se veulent transparentes et responsables.

Les administrations reçoivent des **réactions sollicitées** de la part des citoyens lorsqu'elles les informent sur une question particulière et leur demandent leur opinion à ce sujet. Citons, parmi les **outils favorisant les réactions sollicitées** :

- **Questionner, écouter et rendre compte :** Il n'y a pas de retour d'information sans que l'on ait questionné. Il est essentiel de contacter les citoyens en leur posant des questions, et de prêter l'oreille aux réponses obtenues. En principe, interroger et écouter peut faire partie intégrante de tout contact avec les citoyens. Pour que l'administration puisse ensuite être en mesure d'utiliser les éléments recueillis, il est essentiel d'en rendre compte aux personnes responsables des problèmes concernés.

- **Périodes et activités consacrées aux commentaires :** Avec cet outil, l'administration définit une période de temps au cours de laquelle elle accueille les commentaires ou (les demandes d'appel) provenant des citoyens à propos d'un projet ou d'un problème, par exemple l'impact d'une activité envisagée sur l'environnement. Elle choisit également les méthodes à suivre pour faire parvenir les commentaires, en envoyant par exemple un courrier à une adresse donnée ('boîte aux lettres') ou en utilisant une ligne téléphonique gratuite. Elle décide de la manière dont on informera les citoyens quant à l'action à mener, aux enjeux, aux dates limites et au moyen de formuler des commentaires. Le gouvernement du Royaume-Uni a prévu des périodes réservées à l'envoi de commentaires sur des dossiers tels que la réforme de l'éducation et le projet de loi sur la liberté de l'information. Les citoyens sont prévenus de ces consultations à l'aide de prospectus distribués dans les supermarchés et de placards publicitaires dans les journaux.

- **Groupes de discussion thématiques :** Cet outil réunit un groupe de citoyens dans un endroit donné, pour une durée d'une journée maximum. Les participants seront sélectionnés de manière à être représentatifs de l'ensemble de la population, ou de publics déterminés. Les membres du groupe de discussion reçoivent des informations, et on les interroge ensuite, individuellement et en groupe, sur leur opinion et leurs réactions. Cet outil permet aux administrations de recevoir des retours d'information assez fouillés.

- **Enquêtes :** A l'occasion d'une enquête, l'administration pose aux citoyens une série de questions, recueille leurs réponses et les analyse. Pour que le résultat soit valable, il faut sélectionner les citoyens appelés à participer à l'enquête pour qu'ils constituent un échantillon représentatif. Les questions sont posées dans le cadre d'un questionnaire structuré. Lorsque les questions sont « fermées », les citoyens ont la faculté de choisir entre plusieurs réponses prédéfinis. Lorsque les questions sont « ouvertes », ils peuvent répondre librement. Les questionnaires peuvent être remplis par les enquêtés eux-mêmes ou par les enquêteurs. Au Canada, l'administration fait réaliser une enquête deux fois par an sur les services collectifs fournis par l'État ; l'administration reçoit environ 3 000 réponses par courrier. Les résultats sont utilisés pour établir les priorités de mise en œuvre.

- **Les sondages d'opinion :** Les sondages d'opinion sont des instruments bien rodés dont l'objet est de rendre compte de l'opinion de la population sur une question donnée et à un moment précis. Pour qu'ils puissent fournir des résultats valides du point de vue statistique, les sondages d'opinion suivent une méthodologie stricte. Ils font appel à des échantillons aléatoires, à des enquêteurs formés et à des questionnaires prétestés. Ainsi le gouvernement danois a fait faire des sondages sur la confiance des citoyens à l'égard du secteur public. Les réponses reçues lui permettent de tirer des conclusions sur certains aspects critiques de sa politique et sur les actions susceptibles de renforcer la confiance à l'égard des pouvoirs publics.

A la différence du simple accueil des réactions des citoyens, la consultation donne lieu à une interaction plus intense entre l'administration publique et les citoyens. Ce qu'on appelle une consultation de circonstance porte sur un problème ou des tâches spécifiques, et sur une période de temps limitée. **Pour les consultations de circonstance les administrations utilisent les outils suivants :**

- **Nomination de citoyens à titre personnel dans des organismes consultatifs :** L'administration peut demander à certains citoyens – par exemple des experts ou des représentants d'organisations de la société civile – de faire partie de commissions de contrôle chargées d'évaluer une politique ou un programme de l'administration, comme cela se pratique couramment en Finlande. Il en résulte une interaction intense entre l'administration et les citoyens, une interaction qui se limite il est vrai aux quelques personnalités retenues et aux efforts qu'elles consentiront pour impliquer un plus large cercle d'organisations ou de groupes.

- **Ateliers, séminaires et conférences :** Ce type de manifestations permet à l'administration de participer à des échanges directs avec des citoyens et des représentants de groupes d'intérêts. Durant des ateliers, des séminaires ou des conférences, elle peut fournir des informations, demander aux participants de réagir et entamer ensuite une discussion ouverte. Le gouvernement irlandais a ainsi organisé une série de rencontres de ce type dans l'ensemble du pays lorsqu'il a présenté son Livre blanc sur le développement rural. Le gouvernement coréen a organisé à des fins de consultation plusieurs ateliers sur la réforme de l'administration. Ses fonctionnaires ont également participé à des séminaires et conférences réunis à l'initiative d'organisations de la société civile sur le même thème, et ont rendu compte de ce qu'ils en avaient retiré.

- **Auditions publiques :** Des auditions publiques peuvent être obligatoires dans certains processus de décision (par exemple les études d'impact sur l'environnement) ou faire partie intégrante du processus de formulation d'une politique publique. Elles sont ouvertes, non seulement aux experts et non spécialistes expressément invités, mais à tous les citoyens qui souhaitent y assister. Un panel présidé par un fonctionnaire anime la manifestation. Les membres du panel peuvent être désignés par l'administration, par des organisations de la société civile et par le parlement. Peuvent y participer des responsables de haut niveau, comme par exemple les Commissaires européens dans le cas de consultations de l'Union européenne sur des mesures environnementales spécifiques. La discussion peut examiner la question en la situant dans un cadre plus large, ou se concentrer sur des propositions concrètes.

- **Référendums non contraignants :** Les référendums non contraignants peuvent être utilisés pour consulter concrètement l'ensemble de la population, laquelle se voit soumettre une question comportant plusieurs réponses possibles. Les référendums contraignants peuvent aller plus loin et remettre la décision elle-même entre les mains des citoyens. Ils ne sont donc pas couverts dans ce manuel. (Voir le chapitre intitulé « *Mettre en place une structure !* »)

Lorsque les administrations souhaitent consulter les citoyens sur une base plus stable et plus permanente, elles ont recours à des **outils de consultation continue** tels que :

- **Les heures de réception :** Cet outil offre la possibilité régulière de rencontrer des responsables et de leur parler. En Islande, tous les

ministres ont des heures de réception une fois par semaine, à une heure et en un lieu déterminés. Les heures de réception permettent une consultation directe, mais seulement pour un nombre de personnes limité.

- **Les panels de citoyens :** Les panels de citoyens sont composés de citoyens sélectionnés sur la base d'un échantillon représentatif de la population. Les gouvernements consultent régulièrement ces panels par des enquêtes postales ou téléphoniques, des interviews ou des séminaires afin d'obtenir des réactions sur toutes sortes d'initiatives des gouvernants. Au Royaume-Uni, le People's Panel est composé de 5 000 citoyens sélectionnés de manière aléatoire, et représentatifs de la population en termes d'âge, de sexe et de région.

- **Les commissions consultatives** sont composées de porte-paroles de l'intérêt public qui sont nommés par les organismes de l'État dans le but d'assurer une large représentation et de créer un forum pour des consultations régulières. En Pologne, par exemple, un conseil national consultatif donne son avis au gouvernement sur la politique concernant les handicapés et leurs problèmes. Le Danemark a mis en place 31 commissions composées de représentants de groupes d'intérêts, opérant chacune dans un des domaines de la politique communautaire.

Lors du choix des outils destinés à recevoir les réactions des citoyens et à les consulter sur la formulation d'une politique gouvernementale, il faut veiller à :

- **Annoncer la consultation :** Pour que les citoyens soient capables de faire connaître leurs opinions lors des consultations, ils doivent en être avertis. Il faut que les administrations informent ouvertement le public sur la date, le lieu et l'objet de la consultation avant qu'elle ne soit lancée.

- **Veiller aux procédures de sélection :** Le choix des personnes à consulter est essentiel non seulement pour la qualité des réponses reçues, mais aussi pour l'efficacité de la consultation. Si les citoyens et les participants ne sont pas sélectionnés pour être représentatifs, mais sont choisis en fonction de leur proximité par rapport au gouvernement ou à ses fonctionnaires, les résultats de la consultation seront viciés et l'initiative risque de susciter de la méfiance

au lieu de se traduire par un regain de confiance des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics. Établir, publier et suivre des règles claires peut être utile, tout comme la transparence des modalités de sélection.

- **Veiller à l'utilisation des contributions reçues :** Si les administrations n'utilisent pas les contributions qu'ils ont reçues, et n'en avaient d'ailleurs pas l'intention, l'exercice perd tout son intérêt pour le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens.

- **La prise en compte des délais :** Les consultations peuvent prendre beaucoup de temps, faire naître des oppositions et ralentir les processus de décision. Il peut être utile de préparer avec soin la consultation et d'en fixer clairement les objectifs et les limites.

Quels outils utiliser pour obtenir une participation active ?



Inviter les citoyens à participer activement à la formulation d'une politique est le moyen le plus performant de renforcer la relations administration-citoyens. Cela signifie que dans cette relation l'administration reconnaît le rôle autonome des citoyens et lui apporte son soutien. Les citoyens participent à l'établissement de l'ordre du jour et contribuent à donner forme à leur dialogue avec l'administration. Ils peuvent élaborer et proposer des options. L'administration abandonne ainsi dans une large mesure le contrôle exclusif qu'elle exerce sur le contenu et sur les canaux de transmission et laisse du même coup place à la formation d'un partenariat. Si la participation active veut dire que les citoyens peuvent exercer une influence significative sur la prise de décision, la décision finale n'en incombe pas moins au gouvernement. Ce point est primordial : ni les partenariats et la participation active, ni l'information et la consultation ne portent atteinte au droit et au devoir du gouvernement de décider de la politique à mener. Les gouvernements restent responsables des décisions qu'ils prennent, et ils ont à en rendre compte devant les parlements élus et devant les citoyens, détenteurs de la souveraineté en démocratie.

A l'exception de certaines initiatives essentiellement locales, comme ce qu'on appelle la procédure interactive de prise de décisions aux Pays-Bas, c'est au niveau national que les gouvernements créent et testent des outils de participation active. Certains de ces outils concernent la **détermination des priorités de l'action publique** sur un dossier particulier, en repérant et en discutant les questions et aspects spécifiques d'un problème et en formulant des **recommandations**. Ces outils impliquent forte-

ment un petit groupe de citoyens non experts du dossier en discussion. Les **outils permettant d'impliquer les citoyens dans l'établissement de priorités** sont :

- Les **conférences de recherche de consensus :** Un groupe de 10 à 15 citoyens se réunit pour poser des questions à des experts sur un problème de gouvernement. Après avoir posé leurs questions, ils discutent du dossier entre eux. A la fin, ils présentent publiquement leurs conclusions sur lesquelles il y a consensus. Le groupe de citoyens constitue un échantillon aléatoire. Aucun d'eux n'est expert de la question qui va être traitée. Cet outil est fréquemment utilisé dans des pays comme le Danemark ou la Norvège, qui ont organisé des conférences de recherche de consensus sur de nombreux aspects des nouvelles technologies, comme les aliments génétiquement modifiés.

- **Les jurys de citoyens :** Cet outil assez récent ressemble dans une large mesure aux conférences de recherche de consensus, mais il s'en distingue par des différences importantes. L'interrogatoire se déroule comme dans un tribunal, dans une salle ouverte au public. Le temps consacré aux questions et à la délibération est beaucoup plus réduit, et les conclusions n'ont pas à être fondées sur un large consensus. Avant l'ouverture de la procédure, l'administration fait connaître cette initiative et le mode de sélection des jurés auprès d'un large public, à l'aide par exemple d'une campagne de publicité. La procédure est ouverte à tous les non-experts. En France, un jury de citoyens a ainsi participé à une évaluation générale du système de santé.

Un autre groupe d'outils implique de manière forte des **publics d'experts.** Ces outils concernent surtout des représentants de groupes d'intérêts tels que les organisations de la société civile. Ces outils débouchent sur des **propositions de mesures concrètes**, voire même sur une **coopération lors de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique**. L'étroitesse du cadre ainsi offert fait que leur capacité d'impliquer des citoyens à titre individuel est très limitée. **Les outils permettant d'impliquer des publics d'experts sont les suivants** :

- **L'évaluation par les parties intéressées :** Cet outil met l'évaluation des politiques gouvernementales entre les mains d'un groupe d'experts et de représentants de groupes d'intérêt et d'organisations de la société civile. L'administration fournit l'accès aux données nécessaires et s'engage à publier les résultats de l'évaluation. Ces résultats correspondent à l'analyse de la politique actuelle et à des

recommandations portant sur les changements à lui apporter. L'administration italienne a ainsi demandé à des associations d'usagers de procéder à une évaluation de ses activités afin de renforcer ses relations avec les citoyens.

- **Les commissions tripartites traditionnelles et les groupes de travail mixtes :** Ces outils réunissent des experts désignés par des organisations et des représentants de l'État dans un groupe mixte. Le groupe prépare des propositions concrètes pour l'élaboration d'une politique. Il fonctionne en vase clos, et ses travaux restent relativement confidentiels jusqu'à ce que l'on soit parvenu à une conclusion négociée. Ces restrictions limitent l'incidence de cet outil sur l'élargissement de la participation publique. La conclusion obtenue peut consister dans un accord sur une politique ou sur un texte de projet de loi différent, et elle peut aussi porter sur une mise en œuvre partagée, comme cela se pratique dans les partenariats public-privé. Les commissions associant, comme en Autriche et en Allemagne, l'État, le patronat et les syndicats constituent un outil traditionnellement utilisé dans ce domaine.

Lorsqu'elles cherchent à impliquer plus qu'un nombre restreint de citoyens et d'experts, les administrations utilisent une série d'outils visant à obtenir un **engagement plus important du public**. Ces outils peuvent être à l'origine de recommandations, de propositions de mesures nouvelles et de coopération dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique. Parmi les outils **qui favorisent un engagement plus important du public** on citera :

- **Les groupes de travail ouverts :** Cet outil a recours à des structures semblables à celles des commissions tripartites et des groupes de travail mixtes présentés ci-dessus, et aboutit à des résultats similaires. Mais à la différence de ces approches traditionnelles, les groupes de travail ouverts opèrent au grand jour, et cherchent toutes les occasions d'impliquer une part plus importante de la population. En Belgique, l'administration des Flandres a mis en place des groupes de travail mixtes auxquels participent des délégués d'associations représentant ou aidant les pauvres, et qui sont chargés d'élaborer des mesures nouvelles de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. Les réunions ont eu pour corollaire des initiatives locales fournissant des services collectifs avec la participation de citoyens pauvres et de leurs familles.

- **Prospective participative et construction de scénarios :** Dans un processus impulsé par un animateur, un groupe de citoyens, de fonctionnaires et d'experts élabore une vision cohérente ou plusieurs scé-

narios divergents sur les évolutions futures. Les futuribles ainsi tracés portent sur un thème et un champ d'action spécifiques, ou même sur des territoires (villes ou pays). Des supports d'information tels qu'articles, vidéos ou expositions mettent la vision ou les scénarios à la portée d'un plus large public. En se combinant avec des outils d'information et de consultation, visions et scénarios amènent les citoyens à discuter activement des options envisageables, avec des retombées sur le processus de décision. Plusieurs villes des Pays-Bas ont fait appel à cet instrument pour impliquer des groupes importants de citoyens dans le développement local.

- **Les forums de citoyens :** Un forum de citoyens rassemble un groupe nombreux et divers de représentants de la société civile autour d'un domaine ou d'un enjeu particulier. Il fournit une structure au sein de laquelle on peut délibérer et coopérer, élaborer des propositions d'action et faire participer un plus grand nombre de citoyens. Les retombées d'un forum de citoyens sont une contribution directe à la politique gouvernementale, et l'on peut en même temps toucher un plus grand nombre de citoyens. Les forums de citoyens peuvent devenir des activités permanentes animées par des organisations de la société civile. En Norvège le Forum des Jeunes pour la Démocratie rassemble des citoyens âgés de 15 à 26 ans dont beaucoup sont des représentants d'associations de jeunes. Le forum repère les obstacles qui empêchent les jeunes de participer à la vie politique, et propose des idées de politiques et de mesures nouvelles. Le ministre de l'Enfance et de la Famille est directement destinataire de ces propositions.

- **Les processus de dialogue :** Les processus de dialogue impliquent directement des groupes de citoyens nombreux dans l'élaboration d'une politique. Ils se servent à cet effet de plusieurs outils adaptés aux différentes phases du processus. Par exemple, les contributions des citoyens peuvent être obtenues à l'occasion d'une série d'ateliers ouverts et interactifs opérant dans l'ensemble du pays, comme cela a été le cas au Canada avec le Dialogue Rural ou avec le Processus de Dialogue dans le cadre du Forum National sur la Santé. Les contributions sont reprises dans des conférences entre experts, représentants des groupes d'intérêt et fonctionnaires, qui se chargent de l'élaboration de projets de mesures nouvelles. Ces projets peuvent ensuite être examinés dans des ateliers de citoyens avant rédaction finale Les structures mises en place pour le processus de dialogue peuvent également être utilisées pour organiser une participation active permanente.

Pour les outils favorisant la participation active, voici à quoi il faut être attentif :

- **Prévoir suffisamment de temps et de moyens :** Impliquer les citoyens dans une participation active exige plus de temps et de moyens que les activités d'information et de consultation. Pour que les citoyens dialoguent en connaissance de cause, il faut qu'ils puissent acquérir un haut niveau de sensibilisation et de connaissances. Il leur faut souvent participer en outre à plusieurs phases du processus décisionnel, comme les phases de conception et d'évaluation. Le temps et les moyens que les administrations doivent consacrer aux activités de participation active s'en trouvent donc accrus.

- **Veiller à l'équilibre et à l'équité :** Compte tenu de la forte influence qu'exerce la participation active sur la prise de décisions, un processus équilibré et équitable est absolument indispensable dans le choix des outils. Il peut y avoir une forte tentation de manipulation, ce qui aurait des conséquences désastreuses. Les administrations désireront peut-être examiner au préalable les effets que le recours à ces outils pourrait avoir sur la prise de décisions.

- **Tenir compte de l'existence d'intérêts divergents :** Lorsqu'ils impliquent des groupes de citoyens différents, les résultats auxquels on aboutit peuvent être divergents. Voir la Partie III du présent manuel (*« Dix recettes pour l'action »*).

- **Respecter le rôle et les droits du législateur :** Les parlements, qui constituent l'espace le plus important réservé à la représentation des intérêts des citoyens, peuvent être froissés par des activités empiétant sur leur rôle et sur leurs droits. L'administration doit éviter d'utiliser les outils favorisant la participation active d'une manière susceptible de porter atteinte au rôle et aux droits du législateur. Dans certains cas, une solution peut consister à inclure des parlementaires dans des exercices de participation active, ou à soumettre au parlement un rapport sur les résultats de ces exercices.

- **Étudier les caractéristiques des outils de consultation également valables pour la participation active :** En principe, la nécessité d'informer suffisamment, d'opérer une sélection qui soit représentative, de faire usage des contributions reçues et de tenir compte de la

possibilité de retards dans les processus de décision, tout cela constitue autant d'éléments pouvant aussi concerner les outils de participation active. Les administrations peuvent souhaiter en tenir compte au moment où on se prépare à une participation active et où on la met en œuvre.

Quels outils utiliser pour l'évaluation ?



L'administration entreprend l'évaluation des activités d'information, de consultation et de participation active pour **le succès** remporté quant au renforcement de ses relations avec les citoyens. Elle vérifie si ces activités ont été efficientes, efficaces et adéquates quant à la réalisation des objectifs fixés antérieurement. Pour ce faire, elle dispose de toute une gamme d'outils. En les utilisant, elle précise les données qui serviront à l'évaluation (par exemple les enquêtes d'opinion) et la façon dont on mesurera le succès (en calculant par exemple le nombre de citoyens ayant assisté à une conférence et qui en ont été satisfaits). **Parmi les outils d'évaluation on citera** :

- **Les bilans informels :** Par leurs contacts informels avec les OSC et avec les citoyens, et grâce à l'écoute des commentaires qu'ils ont sollicités de leur part, les fonctionnaires se font une idée de la façon dont leurs activités ont été reçues par les différents publics. A l'occasion de discussions ouvertes avec leurs collaborateurs, les hauts responsables de l'administration peuvent se renseigner sur la manière dont les activités sont évaluées à l'intérieur des services. Ces bilans peuvent devenir formalisés et se prolonger par des ateliers. Si tel n'est pas le cas, les bilans informels demeurent de simples outils dont on ne tirera pas des informations systématiques, ce qui ne les empêche pas de fournir des indications sur le succès obtenu par les activités concernées.

- **La collecte et l'analyse de données quantitatives :** Les administrations peuvent recueillir des données dans un large éventail de domaines d'intervention, comme les demandes de documents et de supports d'information, le nombre de plaintes et de propositions reçues et leur objet, la participation à des manifestations, etc. Lorsqu'on souhaite rassembler et comparer ces chiffres pour l'ensemble des ministères et autres organismes, il faut standardiser les procédures et les instruments de mesure utilisés. Dans le cadre de la Loi sur

la liberté de l'information, la Norvège rassemble des données émanant de tous les ministères et du Service du Premier ministre, concernant les demandes de documents officiels, ainsi que les refus opposés et l'énoncé des raisons fournies.

- **Les enquêtes sur les participants et les sondages d'opinion :** Les enquêtes menées auprès des personnes ayant participé à des initiatives prises par l'administration ou auprès des lecteurs de publications administratives peuvent fournir des informations sur l'usage qu'ils en ont fait et sur l'impression laissée par les contacts avec les services concernés. Pour ce qui est du grand public, des sondages d'opinion peuvent aider les administrations à déterminer l'effet produit par leurs activités. L'Italie a recours à des sondages pour apprécier l'impact des activités de l'administration en matière d'information. Le gouvernement suisse fait un sondage d'opinion après chaque référendum pour mieux connaître les raisons du vote des électeurs et leurs sources d'information.

- **Les bilans critiques :** Les bilans critiques sont des évaluations systématiques et approfondies sur les activités de l'administration. Ils peuvent requérir la collecte de données nombreuses et variées et la réalisation d'analyses approfondies. Cet outil peut se révéler particulièrement utile pour les activités d'une grande importance exigeant de gros moyens et revêtant un caractère expérimental ou complexe. Le Canada et le Royaume-Uni ont effectué des évaluations approfondies de ce type à l'occasion de grandes initiatives de consultation, ce qui a permis de mettre en lumière de nombreux points à améliorer, comme la coordination entre les services et la participation de hauts fonctionnaires.

- **Qui fait l'évaluation ? Les administrations** font bien sûr des évaluations, car cela tient une grande place dans le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens. Mais si elles cherchent à obtenir une opinion plus neutre de leurs activités, elles peuvent demander une évaluation à des **experts indépendants**. En France, une commission d'experts a procédé à une évaluation des jurys de citoyens. La commission a émis une série de recommandations pour leur amélioration, telles qu'une formation plus poussée, une plus grande représentativité, des objectifs mieux définis, etc. Dans certains pays, comme le Royaume-Uni, les **commissions parlementaires** mènent leurs propres évaluations sur les activités destinées à ren-

forcer les relations entre l'administration et les citoyens. Utilisant l'évaluation comme une occasion de renforcer leurs relations avec les citoyens, les administrations peuvent également demander à des **citoyens** ou à des **représentants de la société civile** d'évaluer leurs activités (Voir la section : « *Quels outils utiliser pour obtenir une participation active ? »*). Il peut en résulter un éclairage très intéressant sur la façon dont les groupes cibles ont perçu les efforts de l'administration.

Il va de soi que l'administration devra **utiliser les résultats** de l'évaluation de manière à justifier les efforts réalisés pour l'effectuer. Une fois l'évaluation terminée, ses résultats doivent être diffusés au sein de l'administration. Cela pourra se faire par des **rapports** ou des **exposés**. Les administrations pourront également choisir de **publier** les rapports d'évaluation, ce qui contribuera à plus de transparence et de responsabilisation de leur part. Les obligations légales ou celles qui procèdent des politiques adoptées pourront rendre obligatoires les évaluations et leur publication, comme c'est le cas aux Pays-Bas ou en Espagne (Voir la section : « *Quels outils utiliser pour l'évaluation ? »*). Enfin, les gouvernements peuvent tirer des leçons de l'évaluation et **modifier leurs activités ou leurs politiques**. Après l'évaluation de ses activités de consultation, le gouvernement norvégien a réagi en nommant des coordinateurs spéciaux et en créant des sessions spéciales de formation afin d'obtenir des résultats encore meilleurs.

En utilisant les outils d'évaluation, on veillera à :

- **Préciser d'avance les données nécessaires :** Préciser dès le départ les outils choisis et le fondement de l'évaluation : sur quelles données s'appuiera-t-on ? Qui recueille les données et comment ? Comment mesurera-t-on le succès ? Quels sont les indicateurs ? Qui effectue l'évaluation ? Que fait-on de l'évaluation une fois qu'elle a été réalisée ?

- **Investir dans l'évaluation et en développer la pratique :** Élaborer des recommandations, faire des études comparées et former le personnel constituent des investissements qui peuvent aider à développer la pratique de l'évaluation (Voir la section : « *Quels outils utiliser pour l'évaluation ?* »)

Tirez parti des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) !

Pourquoi avoir recours aux TIC ?

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) occupent une place de plus en plus importante dans les efforts accomplis par les administrations pour renforcer leurs relations avec les citoyens. Nombreuses sont celles qui mettent dans les TIC beaucoup d'espoir. Les TIC correspondent aux **ordinateurs ou autres terminaux pourvus d'écrans, aux bases de données, aux logiciels d'application et aux réseaux qui les relient**. Les TIC peuvent offrir effectivement de puissants outils pour renforcer les relations administration-citoyens. Mais en même temps elles ne sont **que** des outils, qui ne





doivent pas devenir une fin en soi. Elles ne sont que l'un de ces outils performants qui sont présentés dans la section « Choisissez et utilisez les outils ! ». Les outils TIC sont relativement nouveaux, ils possèdent certains avantages mais ils ont leurs limites propres, ce qui explique qu'une section spéciale leur soit consacrée. Les TIC attirent à juste titre l'attention en raison de leurs caractères originaux.

- **Davantage, plus vite, plus loin :** Les TIC codifient l'information sous forme de données électroniques, calculent et traitent ces données à une vitesse de plus en plus grande, et elles peuvent les transmettre rapidement et à un nombre élevé de destinataires. Grâce à l'électronique les TIC permettent ainsi de faire davantage, plus vite, plus loin, en automatisant les procédures et en transférant les résultats presque instantanément vers de nombreux endroits même éloignés, grâce par exemple au courrier électronique et à l'Internet. Tout cela fait apparaître de multiples opportunités de rendre l'information accessible, de la diffuser et de la recevoir.

- **De nouveaux moyens conviviaux de fournir et d'organiser l'information :** Les TIC permettent d'organiser en même temps des données de multiples manières. Elles peuvent simultanément servir de support à des structures hiérarchiques du genre tables des matières, et à des structures associatives telles que les index et les références croisées. Elles peuvent le faire même au niveau de fragments d'information minuscules qui resteraient sans cela cachés dans des textes ou des listes de grande longueur. D'où la possibilité pour les administrations de fournir et d'organiser l'information de façon nouvelle et conviviale.

- **Multimédia et interaction :** Les TIC offrent la possibilité de combiner l'information sous différentes formes : texte, graphiques, éléments sonores et audiovisuels. Elles autorisent également davantage d'interactivité et de choix de la part de l'utilisateur quant à la façon d'absorber l'information présentée et d'y réagir. Ces capacités interactives et multimédia ouvrent de nouveaux moyens de présenter l'information de manière plus divertissante. Elles favorisent également une consommation de l'information plus indépendante et moins prédéterminée de la part des citoyens, et assurent par ailleurs la production et la diffusion de connaissances nouvelles parmi les citoyens.

Ces qualités ont abouti à une progression générale de l'utilisation des TIC pour toute une série de **raisons** et de **tâches**. Les administrations encouragent le recours aux TIC dans les différents pays pour favoriser l'avènement de la société de l'information et préserver la compétitivité de l'économie. Elles les utilisent elles-mêmes de plus en plus. Elles le font en particulier en fournissant des services en ligne[1], en réalisant des actions de démonstration et de promotion de l'utilisation des TIC, et en commercialisant et en vendant leurs propres données, depuis les statistiques nationales jusqu'aux prévisions météorologiques. Elles font également de plus en plus souvent appel aux TIC pour renforcer leurs relations avec les citoyens. Parmi les raisons invoquées dans les pays de l'OCDE, il y a la volonté des administrations d'être présentes et visibles en ligne, et de distribuer plus d'informations de manière efficiente et efficace. En outre, certaines administrations ont commencé à utiliser les TIC pour assurer la consultation de leurs citoyens et leur participation à l'élaboration des politiques publiques.

S'agissant d'apprécier **l'impact** des TIC, plusieurs administrations signalent que leur utilisation a eu pour effet d'augmenter considérablement les réactions reçues – par exemple au Japon, en Espagne et dans l'Union européenne. De leur côté, certaines administrations, en Suisse et en Norvège par exemple, ont constaté que leurs contacts avec les citoyens sont devenus plus rapides et plus informels. On trouvera dans les sections ci-après des exemples de la façon dont on se sert des TIC pour renforcer les relations administration-citoyens, et l'on évoquera ensuite les limites des TIC et la conduite à adopter à leur égard.

En utilisant les TIC on sera attentif :

- **Aux nécessaires adaptations des structures et des outils des TIC :** Les TIC sont un domaine en changement très rapide. La base technique de leur utilisation présente s'améliore et s'élargit sans cesse. Il peut de ce fait être nécessaire d'adapter les structures et outils actuels des TIC servant au renforcement des relations administration-citoyens.

- **Aux innovations techniques qui se profilent à l'horizon :** On peut déjà envisager l'arrivée de nouvelles technologies, telles que la télévision interactive, les réseaux mobiles à haut débit, etc. Elles peuvent offrir de nouvelles opportunités grâce au développement de l'Internet.

1. Voir le rapport de l'OCDE « Fournir des meilleurs services : des moyens traditionnels à la fourniture en ligne » , à paraître prochainement.

Quelles structures d'appui pour l'utilisation des TIC ?



Certaines administrations ont commencé à aménager les structures juridiques, gouvernementales et institutionnelles existantes afin de favoriser l'emploi des TIC. Dans la mesure où l'utilisation des TIC à grande échelle est relativement récente, la mise en place de ces structures **en est encore à un stade préliminaire**. Dans la plupart des cas cela concerne les **aspects généraux** des TIC plutôt que leur emploi spécifique dans le renforcement des relations administration-citoyens. C'est certainement le cas des **structures juridiques**. Les pouvoirs publics renouvellent ou révisent la législation concernant un certain nombre d'aspects qui se rapportent aux TIC, comme par exemple la promotion de l'utilisation des TIC, la sauvegarde de la vie privée et la protection des données ou les possibilités de transactions en ligne.



Les structures gouvernementales se concentrent elles aussi sur les aspects généraux de l'utilisation des TIC. Dans certains pays on considère que c'est une question relevant des mesures relatives à l'administration électronique (par exemple en Corée et en Norvège) ou de la politique de modernisation des services publics (c'est le cas de la France). Dans certains pays, les structures gouvernementales concernent directement les relations administration-citoyens, comme par exemple :

- **L'encouragement à l'utilisation des TIC pour l'information, la consultation, la participation active :** les mesures relatives à la mise en place de la société de l'information (comme au Danemark, en Irlande, ou en Suisse) peuvent inciter ou obliger les administrations à faire appel aux TIC pour l'information, la consultation et la participation active des citoyens.
- **L'engagement de publier et de consulter en ligne :** Certaines administrations se sont engagées à mettre toutes les informations administratives intéressant le public en ligne à une certaine date (c'est le cas en Australie, au Canada et en Islande). Elles peuvent également se fixer comme objectif d'utiliser les TIC pour la consultation des citoyens.
- **Les manuels et recommandations** qui viennent à l'appui d'une approche de l'emploi des TIC dans l'ensemble de l'administration. Cela concerne les critères généraux et techniques de format et de contenu

(par exemple au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suisse), aussi bien que des aspects très précis comme les réponses aux courriels et l'évaluation des pages d'accueil (comme en France et au Danemark).



Les éléments institutionnels de l'utilisation des TIC par l'administration peuvent être très différents d'un pays à l'autre. Cette utilisation peut être organisée de manière centralisée ou décentralisée. La responsabilité peut être confiée à un ministère, à une agence spécialisée (comme en Italie) ou à un chef de mission (comme au Royaume-Uni). A l'appui d'une approche décentralisée les Pays-Bas ont mis en place un centre d'expertise au sein du ministère de l'Intérieur. En utilisant les TIC, que ce soit pour renforcer les relations administration-citoyens ou dans un tout autre but, les administrations doivent s'assurer qu'elles disposent des ressources techniques, financières et humaines suffisantes.

Lors de la mise en place des structures venant à l'appui de l'utilisation des TIC, on examinera :

- **Dans quelle mesure des mesures spécifiques venant à l'appui des relations administration-citoyens sont-elles nécessaires :** La plupart des structures nationales sont axées sur l'appui à une utilisation générale des TIC. Des éléments spécifiques pourraient toutefois être utiles pour le renforcement des relations administration-citoyens, par exemple des déclarations de politique gouvernementale et des manuels.

- **Comment s'adapter au dynamisme des TIC :** Étant donné la rapidité du rythme d'innovation dans le domaine des TIC, les structures venant à l'appui de l'utilisation des TIC pour le renforcement des relations administration-citoyens peuvent se révéler rapidement inadéquates. Une capacité de suivi et d'adaptation des structures s'avère indispensable.

Comment les TIC peuvent-elles contribuer à l'information ?



L'information est le domaine des relations entre l'administration et les citoyens où les TIC ont été à l'heure actuelle les plus utilisées. Il n'y a là rien de surprenant dans la mesure où les TIC sont un puissant outil de maniement des données. Les administrations publiques disposent de données en grande quantité, et les TIC permettent de les

traiter, de les rendre accessibles et de les distribuer de façon rapide et efficace. Cela vaut également pour les informations qui intéressent l'élaboration des politiques publiques. Dans le domaine des TIC, les **principaux outils qu'utilisent les administrations pour l'information sont les suivants** :

- **Les sites Internet :** En l'an 2000, environ 80 pour cent des administrations centrales des pays de l'OCDE déclaraient avoir un site Internet, et ce chiffre va croissant. Nombreux sont les pays où tous les services de l'administration ont leur propre site Internet : c'est le cas pour la Belgique, la Corée, le Danemark, l'Irlande, le Japon, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suisse.

- **Les portails :** Certaines administrations mettent en place des portails comme porte d'entrée pour tout ce qu'offre l'administration sur l'Internet (c'est ce qu'ont fait la Belgique, la France, l'Irlande et la Nouvelle-Zélande). Cela permet d'avoir une voie d'accès unique aux différentes parties de l'administration (comme au Portugal), mais aussi aux différents niveaux d'administration (comme en Norvège).

- **Moteurs de recherche, sites structurés de façon claire et liens :** Ces outils aident les utilisateurs à trouver rapidement les informations dont ils ont besoin. Les sites structurés de manière claire et les liens avec les autres sites contenant des informations pertinentes facilitent la navigation. Les moteurs de recherche aident les utilisateurs à chercher des documents à l'aide de mots clés simples et gratuits, en leur fournissant une liste de liens et un accès direct aux documents qu'ils cherchent. Les sites Internet administratifs peuvent aussi proposer plusieurs niveaux de moteurs de recherche par ministère, ce qui facilite une recherche ciblée (comme au Canada).

- **Les kiosques électroniques :** Certaines administrations proposent l'accès en ligne à des informations publiques grâce à des kiosques électroniques et des terminaux d'ordinateurs installés dans des locaux de l'administration et mis gratuitement à la isposition du public (par exemple en Grèce, au Mexique et au Portugal).

- **CD-ROM, et disquettes d'ordinateurs :** Les CD-ROMs, qui permettent de stocker des données sans être connectés au réseau, facilitent l'accès à des applications à fort contenu de données. Les administrations du Portugal et de la Norvège, par exemple, les utilisent pour leurs activités d'information. On utilise des disquettes d'ordinateurs

pour publier, électroniquement et hors-ligne, des volumes de données plus réduits.

Les administrations utilisent ces outils pour publier des documents, ainsi qu'un grand nombre de **supports d'information** mentionnés dans la section « *Quels outils utiliser pour l'information* ». **Les supports d'information communément publiés et distribués par les TIC sont** :

- **Les documents présentant des propositions de politique nouvelle, les projets de lois et les rapports :** Les administrations de pays tels que l'Autriche, le Danemark et la France publient des propositions de politique nouvelle ou des projets de loi sur l'Internet. Des parlements, comme en Nouvelle-Zélande, publient eux aussi des projets de loi sur l'Internet. Les administrations peuvent également publier de la même manière des rapports, notamment en matière d'évaluation.

- **Les documents officiels, la législation en cours, les informations budgétaires, les catalogues :** Des administrations telles que celles du Luxembourg et de l'Autriche fournissent un accès en ligne gratuit à la législation existante. De son côté l'administration fédérale des États-Unis publie sur l'Internet des documents relatifs au budget (notamment des textes et graphiques explicatifs).

- **Les processus et les procédures d'élaboration des politiques publiques :** Beaucoup d'administrations fournissent sur leurs sites Internet un large éventail d'informations concernant l'élaboration des politiques publiques (communiqués de presse et discours, organigrammes de l'administration, calendriers législatifs).

- **Dépôt et archivage des publications :** Suite à la mise sur leurs sites Internet de documents officiels et autres supports d'information, les administrations créent des lieux où sont déposées et archivées les publications. Cela se révèle très commode pour les citoyens qui ont la possibilité de télécharger électroniquement ces supports d'information sur leurs ordinateurs ou leurs terminaux.

Il est logique de recourir aux outils des TIC pour le stockage et la distribution rapide et efficiente de l'information existante. Cela n'épuise cependant pas les possibilités qu'offrent ces technologies. En réalité, les TIC peuvent fournir aux administrations un puissant moyen de créer et d'échanger des informations nouvelles, de rendre l'information plus accessible et de la présenter de manière novatrice. L'utilisation des TIC doit en même temps être intégrée avec les activités d'information plus traditionnelles.

Les administrations peuvent concevoir des moyens novateurs de rendre accessibles par les TIC des informations nouvelles ou antérieurement non publiées, comme par exemple :

- **La présentation des organigrammes et des agents des services administratifs :** on publie par exemple les organigrammes des administrations ainsi que les noms, les emplois et les adresses permettant de contacter tel ou tel responsable administratif. La Suisse, le Mexique et la Nouvelle-Zélande, par exemple, fournissent des conseils en ligne sur les structures, les procédures et les contacts des administrations nationales et même des organisations internationales.
- **Les textes adaptés à une lecture en ligne et les Questions Fréquemment Posées :** Des pays tels que le Canada ont en ligne des textes rédigés de manière spécifique à l'intention des utilisateurs travaillant en ligne, comme par exemple les Questions Fréquemment Posées, etc.
- **Les informations relatives aux personnes :** Pour augmenter la transparence et la sécurité des données, les Pays-Bas sont en train d'examiner les moyens de permettre aux citoyens un accès direct et un suivi des informations personnelles que les autorités peuvent avoir sur eux.

Le détail des informations, même s'il existe dans les publications traditionnelles, peut être difficile à trouver pour les citoyens parce qu'il est d'un accès compliqué ou qu'il exige que l'on connaisse à l'avance l'endroit où il faut chercher. **Les administrations peuvent faciliter le repérage de l'information et son accès grâce à des activités fondées sur les TIC telles que :**

- **Le remodelage des catalogues, registres et recueils de documents existants.** Des administrations telles que celles des USA procèdent à ce type de remodelage en utilisant les possibilités de connexion de données des TIC.
- **Les guides adaptés à l'Internet et les détails changeants des procédures administratives :** La Corée publie des guides adaptés à l'Internet et le détail des procédures administratives existantes, ce qui a également permis de consulter davantage les citoyens. Le Danemark a de son côté mis en ligne l'état des listes d'attente en temps réel auprès des services hospitaliers.
- **Une navigation conviviale pour les usagers :** Les administrations regroupent, produisent et présentent les informations sous des rubriques spécifiques qui permettent aux citoyens de naviguer plus

aisément dans les espaces virtuels de l'administration. Ainsi les pays peuvent guider les usagers vers des rubriques désignant des publics spécifiques tels que responsables d'entreprise, experts, citoyens, etc. Le Danemark oriente les usagers vers des thèmes et des services spécifiques en regroupant les informations sur des « événements de l'existence » tels qu'« avoir un enfant », « déménager », etc. Ainsi les citoyens ne sont pas obligés de savoir à l'avance quels sont les services qui traitent de ces problèmes.

Les administrations sont en train d'étudier les moyens d'intégrer les mesures novatrices aux supports d'information plus traditionnels, tels que :

- **Des éléments récréatifs :** Les TIC donnent aux administrations la possibilité de rendre l'accès à l'information plus agréable pour les citoyens, grâce à des éléments récréatifs tels que des films, des voix en surimpression ou des séquences musicales, des graphiques animés ou des jeux-concours. La version en ligne du rapport annuel du gouvernement du Royaume-Uni comprend dix films expliquant comment les politiques sont mises en œuvre sur le terrain.

- **Des questions et réponses interactives :** Dans le contexte de la préparation de l'entrée en vigueur de l'euro, l'Union européenne a mis en place une base de données interactive appelée Quest. Elle contient plus de 150 questions et réponses concises et faciles à lire sur l'euro, en onze langues. Les questions et les réponses sont reliées par des structures, des index, un moteur de recherche et des références croisées. La base de données a pris de l'ampleur en incorporant régulièrement de nouvelles questions posées par les citoyens. Elle est également utilisée comme référence, par exemple par des porte-paroles de l'UE, et elle est accessibles à la fois dans des expositions sur l'euro et sous forme imprimée.

- **Un système intégré de site Internet et de service téléphonique :** Le Royaume-Uni combine un système convivial d'information factuelle sur les orientations et les services offerts du Système National de Santé et un site Internet spécifique, lui-même intégré à une liaison téléphonique permanente.

En utilisant les outils des TIC pour l'information, on veillera à :

- **Répondre à la nécessité d'une gestion de l'information :** Mettre des textes et documents nouveaux ou déjà publiés sur des sites

Internet, etc. conduit rapidement à une masse considérable d'informations électroniques accessibles en permanence. La capacité de gérer et de suivre ces informations doit croître en parallèle. Il faut répondre aux questions : quels sont les textes et documents publiés en ligne, et quels sont ceux qui ne le sont pas ? quel est le statut de chacun de ces documents ? est-il d'actualité, périmé, ou doit-il être mis à jour ? a-t-il reçu une validation officielle ? dans quelle langue le publie-t-on ? Dans ce contexte, une gestion professionnelle de l'information, et la capacité d'articuler l'apparence « front office » (le site Internet) et la réalité de l'administration (les processus et procédures au sein des services) deviennent une nécessité vitale.

- **Adapter l'information pour tenir compte des forces et des faiblesses des TIC :** Les documents qui ont été préparés à l'origine pour d'autres médias – par exemple les versions électroniques des brochures, des bulletins d'information, des discours ou de documents plus longs – ne sont pas adaptés aux écrans des ordinateurs et des terminaux. Dans l'état actuel de la technologie la lecture de documents électroniques peut devenir lassante et coûteuse. Les copies électroniques de supports d'information imprimés conviennent peut-être au téléchargement, mais se prêtent moins à la consommation directe par les TIC. Les textes transmis par TIC sont généralement plus faciles à lire lorsqu'ils sont brefs et concis. D'une manière générale, faire cadrer l'information et les moyens de la transmettre permet d'avoir davantage d'efficience et d'impact.

- **Tenir compte de la diversité technique du côté des utilisateurs :** Il se peut que les citoyens utilisent des matériels possédant des normes différentes, et des logiciels pas très récents.

- **Faire face à des attentes et à des demandes toujours croissantes :** En matière de TIC, l'application la plus novatrice d'hier peut rapidement devenir la norme pour aujourd'hui, et un moyen périmé pour demain. Parallèlement les citoyens s'attendent à des progrès incessants du côté de la vitesse, de l'ampleur et du format de l'information. Les administrations doivent donc se préparer à être confrontées à des demandes en forte croissance, et faire face aux conséquences qui en résulteront du côté des moyens.

- **Tirer les leçons du passé :** Un grand nombre de points auxquels il faut être attentif lorsqu'il s'agit de l'emploi d'outils traditionnels à des fins

d'information (Voir le chapitre : « *Choisir et utiliser les outils !* ») sont également pertinents pour les outils des TIC.

Comment les TIC peuvent-elles être utiles pour la consultation et la participation active ?



Si les administrations emploient les TIC de multiples manières pour informer les citoyens, elles ont également commencé à s'en servir pour les consulter. Certaines, comme par exemple en Norvège et aux Pays-Bas, en ont même fait un objectif explicite de leur politique en matière de TIC. **L'utilisation des TIC pour la consultation des citoyens fait appel aux outils suivants :**

- **Les boîtes aux lettres électroniques :** Les boîtes aux lettres électroniques donnent aux citoyens la possibilité d'envoyer leurs réactions à une administration. Il peut s'agir d'adresses électroniques auxquelles les citoyens peuvent envoyer leurs messages. Il peut exister plusieurs boîtes aux lettres consacrées à différents problèmes. Les boîtes aux lettres sur le web peuvent proposer des formulaires en ligne comportant des encadrés tout préparés à remplir par le correspondant (comme au Royaume-Uni).

- **Les listes de distribution par courriel :** Ces listes permettent à l'administration de diffuser des documents tels que des projets de mesures nouvelles aux parties intéressées. Les citoyens ont la possibilité de s'inscrire sur ces listes en utilisant un site Internet. Après avoir reçu l'information, ils peuvent envoyer leurs réactions et leurs commentaires à l'administration (comme cela se fait en Islande).

- **Les forums de discussion :** Ce type d'outil ressemble aux listes de distribution par courriel, mais il s'en distingue par une différence majeure : les citoyens peuvent voir les réactions de tous les participants, puis réagir et interagir. En République tchèque, le site Internet de l'administration propose un forum en ligne sur son programme de réforme de l'administration. La Corée a, pour sa part, installé un système permettant de dialoguer sur la procédure de programmation budgétaire, qui reçoit près de 5 000 commentaires par an. L'administration peut laisser ces échanges complètement ouverts,

mais elle peut aussi utiliser des animateurs, ou avoir recours à des modérateurs qui filtreront les propos pour éliminer les remarques blessantes. En Finlande l'administration a organisé sur l'Internet un forum sur les politiques publiques où les citoyens n'étaient pas obligés de s'inscrire, l'expérience ayant montré que les modérateurs n'avaient à intervenir que très rarement, par exemple pour éliminer des remarques racistes.

- **Les forums de discussion en ligne :** Les listes de distribution par courriel et les forums de discussion couvrent une durée relativement longue, et il y a un décalage dans les interactions qui s'opèrent. A l'inverse, les forums de discussion en ligne permettent aux participants d'échanger leurs opinions rapidement, en direct et en temps réel, au cours d'une période fixe qui est habituellement de deux heures. Ainsi, au Danemark, le ministre de l'education organise un forum de discussion en ligne une fois par semaine. L'Union européenne propose de temps en temps des forums de discussion multilingues avec des membres de la Commission. Il arrive que les administrations limitent le nombre des participants à 12-15 personnes pour permettre une plus grande intensité de dialogue.

- **Les enquêtes :** Les administrations peuvent également lancer des enquêtes sur la qualité des services ou sur des problèmes de gouvernement, soit par leur site Internet soit par courriel. Ces enquêtes peuvent fournir des aperçus intéressants, mais il est rare qu'elles soient représentatives de l'ensemble de la population.

Les administrations ont tout juste commencé à utiliser les TIC pour procéder à des consultations sur toute une série de questions. En particulier dans la phase initiale, les administrations ont souvent choisi, lorsqu'elles explorent cette voie nouvelle, des sujets qui ont, par eux-mêmes, un lien avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cela a été le cas au Danemark, en Norvège, en Irlande et au Royaume-Uni, où des sujets tels que des projets de loi sur le commerce électronique ont donné lieu à une consultation en ligne. Comme beaucoup de hauts fonctionnaires, de citoyens et de représentants de groupes d'intérêts concernés par cette question sont susceptibles d'utiliser eux-mêmes les TIC, de tels sujets se prêtent bien à de premières initiatives prises par les administrations, et à de premiers contacts avec la consultation en ligne de la part des citoyens. En même temps de tels thèmes, et l'emploi même des TIC, limitent l'étendue du public susceptible d'être atteint. Certains citoyens peuvent tout simplement ne pas être connectés,

ou être totalement ignorants de l'exercice de consultation qui est mené. Pour mieux sensibiliser le public aux opportunités qu'offre la consultation en ligne, le Canada a entrepris d'associer les citoyens et les organisations de la société civile dans la mise au point des activités de consultation conduites avec les TIC.

L'utilisation des TIC pour l'implication active des citoyens dans l'élaboration d'une politique est actuellement le domaine le moins développé en qui concerne l'utilisation des TIC pour le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens, et il est encore largement inexploré. Cependant **certains outils faisant appel aux TIC et pouvant servir à impliquer les citoyens de manière active commencent à apparaître :**

- **La création de liens avec l'extérieur :** les administrations peuvent créer des liens entre leurs sites Internet et des sites Internet extérieurs. Ces derniers peuvent être gérés par des organisations de la société civile, des groupes d'intérêts, des citoyens à titre personnel ou, comme c'est le cas pour le site du Service National de la Santé au Royaume-Uni, des masses-médias. En évoquant, voire en publiant, des options qui ne sont pas les siennes ou leur sont même opposées, les administrations adoptent une approche ouverte en matière d'élaboration des politiques publiques. Ce faisant, elles prennent parti en faveur d'une définition des priorités gouvernementales opérée de concert avec les citoyens et la société civile, et elles ouvrent la voie à des échanges ouverts.

- **L'utilisation de forums informatiques dédiés et de discussions en ligne pour impliquer les citoyens de manière active :** En principe, ces outils de consultation des citoyens peuvent être utilisés pour impliquer les citoyens de manière active. Dans cette volonté, les administrations pourront favoriser la préparation des propositions de politiques par et en coopération avec les citoyens, en utilisant leurs forums et leurs réunions de discussion virtuelles.

- **L'utilisation des forums de discussion en ligne des citoyens :** Les administrations peuvent envisager de dialoguer avec les citoyens non seulement sur ses propres sites Internet, mais sur ceux des citoyens. Même si ces possibilités ne sont pas toujours faciles à repérer, elles peuvent constituer un moyen important pour contacter les citoyens et les associer à la définition d'une politique.

- **Les jeux interactifs et la construction de scénarios :** Les administrations peuvent concevoir des manières novatrices d'utiliser les TIC pour

amener les citoyens à élaborer des options ou des propositions de politique publique par des jeux et des constructions de scénarios en ligne, comme l'a fait la ville finlandaise de Tampere pour le développement de ses plans d'urbanisme.

- **Les espaces de travail virtuels :** Les administrations du Canada et de la Finlande ont mis en place des espaces de travail virtuels sous la forme de groupes de travail en ligne dotés de bibliothèques et d'archives virtuelles, de façon à ce que les citoyens puissent participer, avec l'administration, à la formulation d'une politique. L'administration canadienne a mis en place à cet effet un site Internet spécifique, en coopération avec des organisations représentant les publics qu'elle souhaite impliquer (par exemple la jeunesse).

Lors de l'utilisation des outils des TIC pour la consultation et la participation active, on veillera à :

- **Utiliser des logiciels de collecte et d'analyse des données :** Ces logiciels peuvent fournir une aide précieuse pour recueillir, organiser et analyser les réactions et les propositions du public.
- **Impliquer les citoyens lors de la phase de conception :** L'implication des citoyens et des représentants des organisations de la société civile dans la phase de conception des activités de consultation assistées par TIC peut accroître considérablement la probabilité d'obtenir une participation plus importante.
- **Faire preuve de doigté dans les fonctions d'animateur et de modérateur :** Prévoir un modérateur ou un animateur dans les activités de consultation électronique peut s'avérer nécessaire pour faire en sorte que chaque participant puisse se faire entendre et pour éviter que des commentaires contraires à la loi ou malséants ne vienne troubler l'exercice. Mais la frontière entre censeur et modérateur peut cependant être ténue, et la censure est en contradiction avec la notion même de consultation libre et ouverte du public. C'est pourquoi les administrations doivent réfléchir attentivement à ces problèmes lorsqu'il est question d'animer ou de modérer des exercices de consultation en ligne.
- **Tirer les leçons du passé :** Un grand nombre de questions auxquelles il convient d'être attentif s'agissant des outils traditionnels utilisés pour la consultation et la participation active (Voir le chapitre intitulé : « *Choisir et utiliser les outils* »), ou s'agissant de l'information assistée par les TIC (voir la section précédente) peuvent également être pertinentes ici.

Comment évaluer avec les TIC ?

Étant donné leurs importantes capacités de manipulation des données, les TIC constituent une aide précieuse pour l'évaluation des activités d'information, de consultation et de participation active, qu'elles soient ou non assistées par TIC. Les TIC peuvent rendre service pour la collecte des données, la préparation des analyses quantitatives et la gestion de l'information. Les outils permettant d'évaluer les activités faisant appel aux TIC pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens, ont eux-mêmes recours aux TIC, mais incorporent également des éléments appartenant à des outils plus conventionnels. **Parmi ces outils utilisés pour l'évaluation on citera :**

- **Les logiciels d'application :** ils servent par exemple pour la saisie des données, l'archivage, les analyses et le déroulement des opérations.
- **Les statistiques mises sur l'Internet :** Certains gouvernements, comme au Mexique, rassemblent des statistiques complètes et détaillées sur l'utilisation des sites Internet, par exemple, pour faire une évaluation quantitative de leurs activités assistées par TIC. Des logiciels permettent de collecter automatiquement et de produire régulièrement ces statistiques.
- **Les réactions des usagers :** Certains pays, comme le Royaume-Uni et la France, ont spécifiquement demandé aux usagers de leurs sites Internet de fournir des réactions détaillées sur l'expérience qu'ils en ont eue. Les outils TIC servant à cet effet sont semblables à ceux qu'on utilise pour des consultations.
- **Les bilans des sites Internet :** Faire un bilan permet d'effectuer une évaluation qualitative plus complète de l'utilisation des TIC. En France, à la demande du gouvernement, une autorité administrative indépendante a procédé à une évaluation approfondie des sites Internet de l'administration, en utilisant une grille de plus de 120 critères et indicateurs de qualité.

Lors d'une évaluation assistée par des TIC, soyez conscient que :

- **La contribution des TIC à l'évaluation en est encore à ses débuts :** A l'heure actuelle, les outils TIC ne peuvent apporter que des contributions limitées aux évaluations. Il est cependant probable que le développement dynamique des TIC débouchera rapidement sur des outils plus performants et qui seront mieux adaptés aux besoins spé-

cifiques de l'évaluation des efforts visant à renforcer les relations entre l'administration et les citoyens.

- **Les TIC ne permettent pas d'obtenir une évaluation automatique :** Les TIC peuvent aider à une évaluation, et ils peuvent servir à automatiser des tâches qui prennent beaucoup de temps (telles que la collecte et l'analyse des données). Toutefois la préparation et la mise en œuvre d'une évaluation assistée par les TIC exigent une planification et une analyse par des moyens humains pour pouvoir fournir des informations utiles.

Quelles sont les limites des TIC et comment en tenir compte ?

Malgré les multiples avantages et possibilités qu'offre l'utilisation des TIC pour l'information, la consultation et la participation active des citoyens, ces technologies ont également leurs limites. Il faut que les administrations en soient conscientes si elles souhaitent que leurs activités assistées par les TIC soient en mesure de renforcer leurs relations avec les citoyens. La liste des **principales limites** des TIC est à la fois longue et significative :

- **Le fossé numérique :** Il est convenu d'appeler ainsi le fossé qui sépare ceux qui ont la possibilité d'accéder aux TIC (et en particulier à l'Internet) de ceux qui ne l'ont pas. Ce fossé existe entre individus en fonction de leur niveau de revenu et d'éducation, de leur sexe et de leur âge. Il existe aussi entre ménages, entreprises, zones géographiques et entre pays. En janvier 2000, le pourcentage de citoyens abonnés à un serveur sur l'Internet varie d'environ 20 pour cent au Canada, au Danemark et en Corée, à quelques 2 pour cent en République tchèque, en Grèce, en Hongrie et au Mexique. Du point de vue des TIC, le fossé numérique marque la distance qui existe entre les « favorisés de l'information » et les « défavorisés de l'information ». Il constitue une sérieuse limite pour tout plan de la puissance publique qui ne compterait que sur les TIC pour contacter les citoyens, et il soulève la question du moyen d'assurer une égalité d'accès à tous les citoyens.
- **Difficulté d'utilisation pour des groupes particuliers :** Certaines catégories de personnes ont des difficultés pour accéder aux TIC et s'en servir. C'est le cas notamment des handicapés, des personnes âgées et de certaines minorités pour lesquelles la langue peut être un obstacle.
- **La compétence des citoyens en matière d'informatique et de TIC :** Le fait que les citoyens ont accès aux TIC ne signifie pas qu'ils savent

s'en servir. Il est possible que les TIC deviennent d'un usage plus facile à l'avenir, par exemple grâce à la télévision interactive. Pour l'instant, les TIC demandent malgré tout de la part des utilisateurs qu'ils aient des compétences particulières et maitrisent le langage informatique. Ce sont des talents qui ne s'acquièrent pas en un clin d'œil, et leur généralisation dans un proche avenir paraît peu probable.

- **Les compétences humaines dans l'administration :** La maîtrise du langage informatique peut également poser des problèmes dans l'administration. Dans les pays Membres de l'OCDE, plus de 50 pour cent des fonctionnaires en moyenne travaillent sur des ordinateurs – un chiffre qui atteint 100 pour cent dans les administrations centrales de certains pays (par exemple l'Australie, la Finlande, le Canada, le Danemark, les Pays-Bas, la Suisse, le Japon). S'il est vrai que ces chiffres sont beaucoup plus élevés qu'ils ne le sont pour le public dans son ensemble, recourir activement aux TIC dans les relations admi-nistration-citoyens exige des niveaux de compétence plus élevés. L'utilisation des TIC risque également d'augmenter le volume des réactions en provenance du public, dont le traitement peut mettre à rude épreuve les ressources humaines et techniques.

- **Les capacités techniques :** Faire appel aux TIC à l'appui de l'information, de la consultation et de la participation active exige la présence d'un équipement adéquat du côté des administrations comme du côté des citoyens. Dès que les activités en question connaissent du succès, les besoins techniques risquent de croître rapidement du côté de l'administration. Ajoutons que les systèmes de TIC utilisés pour renforcer les relations administration-citoyens peuvent ne pas être forcément compatibles avec les systèmes de TIC utilisés antérieurement dans l'administration.

- **Les coûts et les limites financières :** Au regard des autres outils, les TIC apparaissent généralement source d'économies. Cela peut effectivement être le cas. Mais en même temps, l'augmentation des demandes et des attentes en termes de volume, de qualité et de ponctualité peut annuler ces économies.

- **Les questions liées au droit et à la responsabilité :** La structure juridique et gouvernementale de certaines activités fondées sur les TIC n'a pas encore trouvé sa forme définitive. Cela concerne par exemple le rôle et le statut juridique des responsables de l'administration au cours des exercices de consultation et de participation en ligne, ce qui soulève du même coup une interrogation sur la responsabilité qui leur incombe.

- **La protection de la vie privée et la sécurité des données :** Les questions de vie privée et de sécurité des données sont pour les citoyens une source de préoccupation majeure. Il faut vraiment les traiter si on veut que l'utilisation des TIC pour l'information, la consultation et la participation en ligne des citoyens tienne ses promesses.

- **Les aspects spécifiques du support :** Les TIC sont un support électronique et ils fonctionnent actuellement avec des affichages électroniques. Ils ne créent pas des contacts immédiats. Pour marcher correctement ils dépendent d'une source d'énergie et de télécommunications de bonne qualité. Ces caractéristiques jointes à d'autres limitent leur usage pour le renforcement des relations administration-citoyens puisque dans bien des cas, les moyens non électroniques présentent des avantages comparables.

Il ne faut pas que ces limites amènent les administrations à renoncer aux TIC. Ces dernières peuvent offrir des outils puissants pour le renforcement des relations entre l'administration et les citoyens. Il demeure que leurs limites actuelles doivent être prises en compte**. Voici des mesures propres à y parvenir :**

- **Assurer l'accès :** Les administrations peuvent élargir l'accès aux TIC en installant des PC ou des kiosques électroniques connectés dans des bibliothèques publiques (comme au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas), dans des écoles publiques (comme au Canada), dans des maisons de retraite pour personnes âgées (comme en Finlande), et dans d'autres lieux publics (comme au Mexique ou en Grèce).

- **Tenir compte de besoins spécifiques :** Il est possible d'aider des groupes particuliers à utiliser les TIC : c'est le cas des technologies de reconnaissance vocale pour les mal-voyants en Autriche et au Danemark, ou les aides spéciales accordées aux personnes âgées en Norvège. La politique du gouvernement portugais concernant ses sites Internet est d'en faciliter l'accès pour les personnes handicapées.

- **Aider à la familiarisation :** Les administrations peuvent sensibiliser et aider à la familiarisation avec les TIC par des opérations de présentation et de formation « sur le terrain » : c'est ce qui se fait aux Pays-Bas dans les maisons communales et avec l'aide d'un « cyberbus » circulant dans tout le pays.

- **Les mesures techniques, la formation et l'organisation au sein de l'administration :** Les administrations s'efforcent de dépasser les limites techniques internes des TIC, en fournissant aux agents un matériel

technique adéquat et moderne, en assurant l'interopérabilité des TIC entre les services et entre les systèmes TIC existants (comme c'est le cas au Japon et en Turquie), et en travaillant sans relâche à créer une infrastructure de TIC sécurisée (comme au Canada). La formation aux TIC et l'appui fourni au personnel renforcent les capacités humaines au sein de l'administration. Une coordination d'ensemble dans les organisations peut aider au succès de ces efforts.

- **La prévision et la planification stratégiques :** Pour éviter les échecs et les conséquences financières graves des investissements souvent lourds réalisés par les administrations dans les TIC, le recours à la prévision et à la planification stratégiques peut aider à déceler les risques et élaborer des stratégies efficaces propres à les éviter et à les régler avant que le problème ne se pose.

- **Les amendements aux textes et aux politiques en vigueur visant à protéger la vie privée et la sécurité des données :** Les amendements aux textes et aux politiques en vigueur, concernant par exemple les données personnelle, l'authentification, etc. peuvent clarifier les questions pendantes dans ces domaines et donner davantage de garanties aux citoyens.

- **Intégrer les outils qu'offrent les TIC et les outils traditionnels :** Combiner et intégrer les outils liés aux nouvelles technologies et les outils plus traditionnels dans le but de renforcer les relations administration-citoyens (voir « Comment choisir les outils et les activités ») peut être une voie intéressante à emprunter. Les administrations seront en mesure de tester les opportunités qu'offrent les TIC, et d'en retirer les bénéfices, tout en poursuivant les activités traditionnelles, voire en utilisant les TIC pour les renforcer. Elles éviteront du même coup d'être prisonnières des limites propres aux TIC. En appliquant cette double stratégie d'intégration, il leur faudra néanmoins apporter un soin particulier à dépenser leurs ressources avec sagesse.

Au bout du compte, les administrations peuvent trouver, dans une certaine mesure, la parade à certaines limites des TIC. D'autres limites, comme le fossé numérique et les caractéristiques propres du support, paraissent appelées à rester pour l'instant assez fortes. **Les administrations doivent donc reconnaître qu'il existe des limites à l'utilisation des TIC pour le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens.**

Mettre les principes en pratique !

Lorsqu'ils créent une structure, élaborent un plan stratégique, utilisent des outils et des TIC, les gouvernements ont besoin de principes pour guider leurs actions. S'appuyant sur l'expérience des pays Membres de l'OCDE, le Groupe de Travail de l'OCDE sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens propose une série de dix principes directeurs permettant de mieux réussir l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans la prise de décision. Ils représentent les éléments essentiels des bonnes pratiques en usage au sein des pays de l'OCDE, et on trouvera le texte intégral dans la Note de synthèse (disponible en ligne, voir la référence dans la partie IV).

Ces principes sont la condition du succès. En reconnaître l'importance n'est pourtant pas suffisant, car la réussite ne s'obtient qu'en les mettant en pratique. Ce chapitre montrera comment il faut procéder. Dans la mesure où les principes apparaissent dans tout le Manuel, on trouvera des références à d'autres sections pour une analyse plus poussée.



1. Engagement

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

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Sensibiliser davantage les hommes politiques** au rôle qu'ils ont à jouer dans la promotion de processus de décision ouverts, transparents et responsables. Fournissons-leur par exemple des cas de pratiques exemplaires émanant d'autres pays ; organisons des manifestations ; faisons connaître les initiatives qui ont réussi, etc.
- **Créer des occasions d'échanger des informations entre gestionnaires de haut niveau**, en organisant par exemple des réunions régulières et des examens par les pairs, et en ayant recours aux outils d'évaluation des performances et de gestion des connaissances.
- **Fournir un appui sélectif aux agents de l'administration** par des moyens tels que l'offre de formations , la rédaction de codes de déontologie, l'édiction de normes et des actions de sensibilisation. Des initiatives telles que la création de distinctions honorifiques peuvent être utiles.

Voir également le chapitre sur « Mettre en place une structure ! ».

2. Droits

Les droits qu'ont les 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 ou dans les politiques suivies. L'obligation de réponse de l'administration aux citoyens qui exercent leurs droits doit, elle 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.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **S'assurer que les agents de la fonction publique connaissent et appliquent la loi :** il peut être utile de leur apporter un soutien (ex. formation, site intranet sur les pratiques exemplaires) et des conseils (ex. téléphone central d'aide).
- **Renforcer les autorités indépendantes chargées d'une mission de** contrôle **:** le contrôle peut s'opérer par le biais des procédures établies (ex. contrôle parlementaire) ou par des organismes spécialisés (ex. Médiateur).
- **Mieux sensibiliser le public :** utiliser les moyens d'information (publicité télévisée, brochures, expositions, etc.), l'éducation (par ex. dans les écoles) et les partenariats (avec des organisations de la société civile).

Voir également « Qu'en est-il des coûts ? » (partie I) et la section sur « Quelles capacités générales faut-il développer ? » dans « Mettre en place une structure ! » (partie II).

3. Clarté

Il convient 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. Le rôle et les responsabilités respectifs des citoyens (lorsqu'ils fournissent un retour d'information) et de l'administration (en matière de prise de décision relevant de sa responsabilité) doivent être clairement établis.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Éviter de faire naître de faux espoirs :** D'entrée de jeu prenez bien soin de formuler et de faire connaître vos objectifs (tels que : connaître les priorités des citoyens quant aux actions publiques, ou élaborer en commun des solutions). Précisez ce à quoi vous vous engagez (par ex. à publier les résultats d'une enquête) et le poids relatif qui sera accordé aux contributions du public (compte tenu par exemple des obligations découlant des traités internationaux).
- **Fournir une information complète** sur les endroits où l'on trouvera les documents de référence (de source gouvernementale ou non gouvernementale), sur la manière d'adresser des commentaires (ex. : oralement lors d'une audition publique, par écrit, par courriel), sur la procédure (dates limites, principales personnes à contacter) et sur les prochaines étapes du processus décisionnel.

Voir également « Planifier et agir dans une perspective stratégique ! » et le Conseil n° 3 (partie III).

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 plus large éventail de solutions envisageables et d'améliorer les chances de succès de 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.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Commencer de bonne heure** l'appréciation des besoins d'information et le repérage des outils pertinents pour impliquer les citoyens à chaque stade du processus décisionnel. Préparer dès le début du cycle l'information du public et son implication.
- **Être réaliste** en réservant dans le calendrier des prises de décision suffisamment de temps pour l'information et la consultation du public. Veiller à ce que la période réservée à la consultation soit étroitement articulée avec le calendrier des décisions gouvernementales (en ce qui concerne par exemple les programmes législatifs ou les dates butoirs des négociations internationales).

Voir le Conseil n° 4 (partie III).

5. Objectivité

L'information fournie par l'administration lors de la phase de conception d'une politique doit être objective, complète et accessible. Dans le cadre de l'exercice de leur droit d'acccéder à l'information et de participer à la prise de décision, les citoyens doivent bénéficier d'une égalité de traitement.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Établir des normes** concernant les services d'information (à l'instar de celles fixées pour la fonction publique) et le supports d'information (en formulant par exemple des recommandations). Les faire respecter par des procédures internes de suivi et d'examen par les pairs. Définir des règles claires pour la consultation du public. Prévoir à l'intention des fonctionnaires des documents d'orientation (par exemple des codes de conduite) et des actions de formation, et envisager des solutions de rechange (nommer par exemple un médiateur indépendant).
- **Assurer l'accès à l'information** en utilisant de multiples voies de transmission (brochures, publicité télévisée, Internet, etc.) et procéder de même pour la consultation (par voie écrite et orale par exemple). Fournir l'information dans un langage clair et simple. Adapter les procédures de consultation et de participation aux besoins des citoyens (par exemple auditions publiques organisées après les heures de bureau.
- **Ouvrir des voies de recours et les faire respecter** en créant et en signalant les moyens dont les citoyens disposent pour faire reconnaître leurs droits d'accès à l'information, à la consultation et à la participation. Il s'agit par exemple des procédures de réclamation, des recours juridictionnels et des interventions du Médiateur.

Voir « Quels éléments l'information exige-t-elle ? » dans « Mettre en place une structure ! » (partie II) ainsi que les Conseils n° 2 et 3 (partie III).

6. Ressources

Pour que l'information, la consultation et la participation active du public au processus de décision soit efficace, il est nécessaire de mettre en place les ressources financières, humaines et techniques appropriées. Les agents de l'administration doivent disposer des qualifications, de l'assistance et de la formation adéquates. La présence d'une culture administrative confortant leurs efforts est d'une extrême importance.

Pour appliquer concrètement ce principe, il faut :

- **Établir des priorités** et affecter des ressources suffisantes à la définition et à la réalisation des activités nécessaires, notamment les ressources humaines (personnel en interne et experts extérieurs), financières (par ex. pour couvrir les frais de publication et d'honoraires) et techniques (vidéoconférences).
- **Créer les compétences** grâce à des programmes de formation spécialisés (rédacteur de brochure d'information modérateur de table-ronde, etc.), à des manuels pratiques, à des échanges systématiques d'informations.
- **Valoriser dans l'ensemble de l'administration les relations gouvernements-citoyens** en les rendant publiques (sous la forme de chartes par exemple) et en prêchant d'exemple (grâce à la participation de hauts fonctionnaires et de responsables politiques).

Voir « Quelles capacités générales faut-il développer ? » dans « Mettre en place une structure ! » et « Qu'en est-il des ressources ? » dans « Planifier et agir dans une perspective stratégique ! ».

7. Coordination

Les initiatives des pouvoirs publics visant à informer, recueillir des réactions et consulter les citoyens doivent être coordonnées pour améliorer la gestion des connaissances, assurer la cohérences 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 de l'administration.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Renforcer les capacités de coordination :** grâce à des instruments tels qu'un site Internet spécialisé on peut permettre aux fonctionnaires et aux citoyens de savoir quelles sont les activités d'information, de consultation et de participation qui se déroulent à tout moment au sein de l'administration. Les instructions adressées aux fonctionnaires et la formation qui leur est dispensée permettront aux citoyens d'avoir affaire aux mêmes normes lorsqu'ils seront en interaction avec différentes parties de l'administration.
- **Créer des réseaux** de fonctionnaires responsables des activités d'information, de consultation et de participation au sein de l'administration, et les réunir régulièrement. De tels réseaux peuvent mettre en commun des compétences (avec par exemple une base de données en ligne de noms et de domaines d'expertise), et ils permettent de partager les leçons à tirer de collectivités locales ou de pays étrangers.
- **Encourager l'innovation :** repérer et diffuser les exemples de pratiques exemplaires (grâce à une cellule centrale, une lettre d'information, un site Internet, etc.), et récompenser les pratiques novatrices (en décernant par ex. un prix annuel).

Voir « Quels éléments l'information exige-t-elle ? » dans « Mettre en place une structure ! » (partie II).

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 les réactions, l'opinion ou 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 externes sont essentielles afin de responsabiliser de façon générale l'administration.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Indiquer clairement** le calendrier des décisions et la façon dont les citoyens peuvent faire part de leurs commentaires et de leurs suggestions (à l'aide par exemple de brochures d'information, d'auditions publiques), et préciser comment leurs apports ont été évalués et intégrés dans les décisions prises (à l'aide par exemple d'un bref rapport ou d'une séance finale de mise au courant).
- **Clarifier les responsabilités** et préciser les missions de chaque service ou de chaque fonctionnaire (préparation de l'information ou établissement de comptes rendus par exemple). Veiller à ce que ces responsabilités soient connues du public (en fournissant par exemple sur le site Internet les adresses électroniques des personnes à contacter).

Voir également « Mettre en place une structure ! » et « Quels outils utiliser pour l'évaluation ? » dans « Choisir et utiliser les outils » (partie II), ainsi que le Conseil n° 9 (partie III).

9. Évaluation

Les administrations doivent absolument 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.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Recueillir des données** sur les principaux aspects des initiatives relatives à l'information, à la consultation et à la participation active des citoyens (par exemple les plaintes reçues) et préparer d'emblée la collecte des données (enquêtes d'opinion périodiques, nombre de participants dans les auditions publiques).
- **Élaborer des outils adéquats** en matière d'évaluation. Cela peut se faire par exemple à l'aide de groupes interdisciplinaires d'experts en matière de consultation, d'évaluation et d'audit. Encourager l'utilisation des dits outils.
- **Inciter les citoyens à évaluer** (via des questionnaires par exemple) des manifestations spécifiques ainsi que les efforts faits sur un plan général par l'administration pour renforcer ses relations avec les citoyens (à l'aide d'un panel par exemple).

Voir « Quels éléments d'évaluation utiliser ? » dans « Mettre en place une structure ! ; « Comment planifier l'évaluation ? » dans « Planifier et agir dans une perspective stratégique » ; « Quels outils utiliser pour l'évaluation ? » dans « Choisir et utiliser les outils ! », et enfin « Comment évaluer avec les TIC ? » dans « Tirer parti des TIC » (partie II).

10. Citoyenneté active

Les administrations tirent profit de l'existence 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 des capacités favorisant l'action des organisations de la société civile.

Pour appliquer concrètement ce principe il faut :

- **Investir dans l'éducation civique** des adultes et des jeunes (par le biais des écoles, l'organisations de manifestations particulières, des campagnes de sensibilisation). Appuyer toutes initiatives visant le même but (en patronnant par exemple des manifestations émanant d'organisations de la société civile).
- **Encourager la société civile** en créant un cadre juridique favorable (droits des associations, incitations fiscales, etc.), en apportant des aides (subventions, formation), en montant des partenariats (projets communs, concession de services publics, etc.), et en créant des occasions régulières de dialogue, par exemple dans un cadre de concertation Etat-société civile élaboré en commun.

Voir également « Pourquoi renforcer les relations Administrations-citoyens ? » (partie I) et « Choisir et utiliser les outils » (partie II).

Partie III

Quels conseils suivre

✓ Dix conseils pour l'action

Dix conseils pour l'action

Êtes-vous prêt à vous lancer dans l'information, la consultation et la participation active ? Attendez un instant, s'il vous plaît – un ? non, plutôt, dix – car vous allez trouver dans cette partie dix conseils importants qu'il faut garder en mémoire pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens. Ces conseils, qui reposent sur l'expérience pratique de gens du terrain, vous aideront à réussir lorsque vous entreprendrez d'informer les citoyens, de les consulter et de les impliquer activement dans la formulation d'une politique publique.



Conseil n° 1 – Prenez la chose au sérieux

Produire des tonnes de brochures ne suffit pas pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens. L'état des relations entre l'administration et les citoyens ne peut pas se mesurer en nombre de documents publiés par l'administration, ni par le nombre de films vidéo qui ont été produits. Bien que ces chiffres puissent avoir leur importance, ce qui compte surtout, c'est ce qu'il advient de tous ces supports. Quelles informations véhiculent-ils ? Atteignent-ils leur public ou traînent-ils dans quelque placard ? Est-ce que les citoyens utilisent réellement ces informations ou les refusent-ils ? Est-ce que l'administration enregistre les réactions des citoyens et leur accorde de la valeur, ou fait-elle la sourde oreille ? Ses activités ont-elles pour effet de renforcer ses relations avec les citoyens, les laissent-elles inchangées ou les aggravent-elles ?

Pour obtenir de bons résultats, les administrations doivent préparer méthodiquement les activités d'information, de consultation et de participation active. Renforcer les relations entre l'administration et les citoyens, c'est tout un travail – un travail intéressant et même passionnant – mais c'est une tâche qu'il faut prendre au sérieux. Il s'agit de se donner des objectifs, de préparer et de mettre en œuvre des actions qui permettent de les atteindre, puis d'évaluer dans quelle mesure on y est parvenu. Il s'agit d'ouvrir l'administration vers l'extérieur, d'aller à la rencontre des citoyens, de nouer et d'entretenir des relations qui sont à la base de la démocratie. Oui, et maintenant que j'y pense, il peut même s'agir d'utiliser des brochures sur papier glacé pour atteindre le public – lorsque c'est conforme à l'objectif qu'on s'est fixé.

Conseil n° 2 – Partez du point de vue des citoyens

Partez du point de vue des citoyens et traitez-les avec respect. Et d'abord, pourquoi les citoyens seraient-ils désireux d'être informés ou d'apporter une contribution ? En réalité, beaucoup de citoyens sont souvent réticents ou même hostiles à l'idée de prendre part à des activités d'information, de consultation et de participation lancées à l'initiative des pouvoirs publics. Ils peuvent décider qu'ils n'ont pas de temps à y perdre. Ils peuvent laisser au gouvernement, au parlement et aux autres citoyens le soin de s'occuper du problème. Ils peuvent aussi se méfier des informations données par l'administration ou des motifs qui l'amènent à les contacter et à vouloir les impliquer.

Lorsque les gouvernements et leurs fonctionnaires ne partent pas du point de vue des citoyens, ils peuvent avoir des attentes irréalistes en ce qui concerne leurs réactions. D'où bien souvent un sentiment de déception. De leur côté, les fonctionnaires sont susceptibles d'adopter une attitude condescendante envers les citoyens, un manque de respect qui risque de rendre plus difficiles les relations avec les citoyens au lieu de les améliorer.

Lorsque les administrations adoptent d'emblée le point de vue du citoyen, elles se rendent compte que le temps des citoyens est une ressource rare. Si elle veulent capter l'attention des citoyens et les encourager à participer, elles doivent adapter leurs activités aux besoins de ces derniers. Cela signifie qu'il faut adapter leur langage et leur style au public, et faire en sorte que l'interaction administration-citoyen soit attrayante et intéressante, cordiale, honnête et dépourvue de condescendance. En impliquant les citoyens dans les processus décisionnels, les administrations font naître des attentes. Elles doivent donc leur prouver que leur contribution est importante et qu'il en a été tenu compte dans les choix effectués. Sinon les citoyens risquent de se montrer peu enclins à consacrer un temps précieux à répondre aux invites futures des pouvoirs publics.

Conseil n° 3 – Tenez vos promesses

Les faux-semblants et les manipulations se retourneront contre vous. Il est primordial de tenir parole et d'inspirer confiance. Si les administrations veulent renforcer leurs relations avec les citoyens au-delà d'une durée éphémère, elles doivent tenir leurs promesses. Feindre d'informer pleinement les citoyens, de leur demander leur avis, de les inciter de manière active à participer à l'élaboration d'une politique mais ne pas le faire vraiment ne pourra que décevoir les citoyens et rendre plus difficile leur implication future. Feindre, c'est par exemple monter des activités comme si c'était une fin en soi ou afin de pouvoir dire qu'on a consulté les citoyens. C'est affirmer que l'on implique les citoyens de manière ouverte et représentative alors que l'on invite seulement ceux qui ont les mêmes idées que vous. C'est agir comme si les droits à une égalité d'accès à des informations complètes et impartiales sont respectés alors qu'on ne s'adresse qu'à une minorité et de façon biaisée ou incomplète.

Les administrations peuvent naturellement utiliser les outils présentés dans ce manuel pour des raisons autres que le renforcement des relations administration-citoyens. Elles peuvent s'en servir par exemple pour contrer des protestations, détourner la critique, reporter à plus tard des décisions difficiles, reporter sur d'autres la responsabilité de mesures impopulaires ou faire semblant de répondre à des pressions internationales des pairs. Elles doivent cependant garder à l'esprit qu'elles sapent du même coup leurs relations avec les citoyens, avec de graves conséquences pour leur légitimité et pour la démocratie. On ne renforce pas les relations administration-citoyens pour « vendre » une certaine politique. Ici les administrations n'ont rien à vendre, et les citoyens rien à acheter. Si elles veulent bénéficier des avantages d'une association des citoyens à la prise de décision, les administrations doivent s'inspirer des indications et principes énoncés dans la partie II, en en respectant l'esprit et pas seulement la lettre.

Même avec les meilleures intentions, les administrations peuvent se retrouver piégées par des promesses non tenues et par des citoyens déçus, soit que l'on ait dû interrompre des initiatives faute de moyens, soit que les responsables n'aient pas vraiment saisi à leur juste valeur l'importance des enjeux. Les fonctionnaires risquent ainsi de se retrouver isolés à des moments cruciaux, par exemple lorsqu'il faut prendre en compte les contributions des citoyens dans les décisions à prendre. Répétons-le : une bonne programmation budgétaire et un engagement durable des responsables sont des conditions primordiales du succès.

Conseil n° 4 – Attention au facteur temps

Il faut du temps pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens et pour en constater les résultats. Informer, consulter, faire participer sont des activités qui demandent du temps, et pour lesquelles il n'existe pas de raccourcis. Pour dire les choses carrément : les citoyens ne vont pas soudain faire davantage confiance à l'administration simplement parce que celle-ci vient de commencer à les associer à la préparation d'une mesure nouvelle. De même les citoyens ne sont pas en mesure de participer à un processus décisionnel s'ils n'ont pas eu le temps de se familiariser avec les enjeux et d'élaborer leurs propres propositions. Les activités visant à renforcer les relations entre l'administration et les citoyens demandent du temps, que ce soit pour être mises en œuvre ou pour produire des résultats.

Les effets directs de la participation des citoyens sont largement tributaires du moment où cette participation intervient. Si elle a lieu à un stade tardif du processus, lorsque la décision va être prise (ou même lorsqu'elle est déjà intervenue) l'impact réel des citoyens sur la décision sera réduit. Une implication trop tardive peut donc avoir des conséquences négatives. En revanche, faire participer les citoyens à un stade précoce – à la phase préparatoire et exploratoire par exemple – permet à l'administration d'obtenir des effets beaucoup plus marqués.

Conseil n° 5 – Soyez créatifs

Il n'existe pas de solution toute faite à vos difficultés. Les relations administration-citoyens varient d'un pays à l'autre. C'est pourquoi les administrations doivent concevoir leurs activités dans le contexte de la situation et des problèmes qui sont les leurs, et faire preuve de créativité et d'innovation. Les méthodes et les exemples présentés dans ce manuel ont pour objet de vous fournir des idées dont vous vous inspirerez pour élaborer vos propres approches. S'agissant de renforcer les relations administration-citoyens, les leçons essentielles sont : apprendre auprès d'autrui, repérer les nouvelles opportunités, raisonner en dynamique, et utiliser votre propre créativité pour innover.

Ce serait tellement facile de pouvoir se borner à déterminer les objectifs, les publics et les outils une fois pour toutes. Heureusement, ou malheureusement, cela ne se passe pas comme ça. Les relations entre l'administration et les citoyens sont évolutives. Leur contexte change, et il en va de même des domaines, des enjeux, des options à trancher, et on peut en dire autant des publics concernés et des citoyens eux-mêmes. Une administration aura de mauvaises surprises si les objectifs qu'elle a définis pour l'information, la consultation et la participation active ne cadrent pas bien avec ses objectifs de politique générale, si elle oublie d'impliquer des publics nouveaux et importants, et si les outils qu'elle utilise sont dépassés et n'arrivent plus à atteindre les citoyens.

De nouveaux outils, tels que les technologies de l'information et de la communication (TIC) offrent des opportunités nouvelles et passionnantes. Il en a été de même dans le passé avec l'apparition de la presse écrite, de la radio et de la télévision. Comme à chaque phase antérieure de l'histoire des médias, le développement d'une nouvelle technologie semble renforcer et compléter les médias en place plus qu'il ne les remplace. Les administrations auraient grandement tort d'ignorer cette leçon de l'histoire, et de concentrer tous leurs efforts sur les TIC en croyant y trouver une solution instantanée à tous leurs défis. L'efficacité des TIC exige qu'elles soient intégrées aux instruments traditionnels. Les problèmes qu'elles soulèvent doivent également être traités, comme celui de l'égalité d'accès.

Ni les objectifs, ni les publics, ni les instruments ne peuvent être déterminés une fois pour toutes. Ils dépendent de la manière dont évolue la relation et des difficultés que doivent affronter les pouvoirs publics, les citoyens et le pays. Cela signifie que les administrations doivent définir et adapter leurs objectifs, leurs outils et leurs actions de renforcement des relations administration-citoyens en fonction du contexte. C'est une relation dynamique, et il doit en être de même des activités destinées à la renforcer.

Conseil n° 6 – Arbitrez les conflits d'intérêts

Maîtrisez le défi politique de la divergence des contributions. Lorsqu'il y a renforcement des relations administration-citoyens par voie de consultation et de participation active de la population, les administrations reçoivent de nombreuses contributions qu'elles peuvent utiliser pour améliorer le processus décisionnel. Fort bien. Mais que se passe-t-il lorsqu'il leur arrive de plusieurs sources des apports contradictoires ? Des groupes d'intérêts et des organisations de la société civile de grande importance peuvent être très favorables à certaines options, alors que les sondages peuvent révéler l'existence d'une forte hostilité à leur égard de la part d'une majorité des citoyens interrogés. Si les administrations écoutent principalement les apports des groupes d'intérêts, des OSC et des experts, elles risquent de constater que les avis exprimés reflètent l'intérêt spécifique d'une minorité. Si elles se laissent influencer par les sentiments du grand public, cela peut porter préjudice à des groupes importants ou compromettre d'autres politiques publiques. Quel public faut-il écouter ? Un gouvernement est élu pour élaborer une politique et prendre des décisions. Il peut décider d'obéir aux demandes des citoyens et des groupes, autrement dit d'être ouvert à ce que les citoyens apportent au processus de décision. Il peut aussi décider de suivre plutôt sa propre voie et de faire preuve d'initiative. Que faire ? Comment résoudre ces dilemmes ?

La réponse est que les administrations découvriront peut-être qu'elle doivent faire tout cela en même temps : il faut prendre des décisions et faire preuve d'initiative, tout en étant à l'écoute du public . Il leur faut tenir compte à la fois des intérêts diffus et des intérêts organisés, arbitrer entre les intérêts en présence, en prenant en considération simultanément la continuité et le changement. C'est au fond une manière de définir le métier de gouvernant. Le renforcement des relations administration-citoyens offre des outils pour traiter ces dilemmes sans pour autant préjuger du résultat des décisions gouvernementales. L'information, la consultation et la participation active peuvent déboucher sur des compromis et un large consensus, mais elles peuvent aussi faire apparaître des points de vue divergents et soulever de multiples questions pendantes. Ce qu'apporte le renforcement des relations administration-citoyens, c'est la clarification des enjeux, c'est l'occasion offerte aux citoyens et aux parties intéressées de faire entendre leur voix, de donner leur avis et d'en débattre avec d'autres : l'émergence d'un consensus devient alors possible. Quant à la puissance publique, elle dispose d'une vision plus large des opinions et des intérêts, d'un moyen d'arbitrage, et d'un fondement mieux assuré pour ses décisions.

Conseil n° 7 – Attendez–vous à des critiques

La critique et le débat font partie de la démocratie. Consulter les citoyens et les faire participer aux décisions conduit rarement à plébisciter le gouvernement. En particulier si les citoyens ont eu peu souvent l'occasion de s'exprimer, ils risquent de profiter de cette première opportunité pour manifester leur colère ou leur frustration. Ils peuvent simplement décider de ne pas suivre les options proposées par le gouvernement. Pour les fonctionnaires idéalistes ce peut être une expérience très décevante. Estimant que les politiques suivies par le gouvernement sont bien conçues et servent au mieux les intérêts des citoyens, le fait d'être confrontés aux réactions défavorables risque d'être pour eux un choc. La règle d'or en matière d'information, de consultation et de participation active est pourtant : si vous invitez des citoyens à dire ce qu'ils pensent, ne soyez pas surpris si en fin de compte ils font exactement cela. Et préparez-vous à découvrir que leurs idées ne coïncident pas exactement avec les vôtres : après tout, le but visé est de recueillir les idées des citoyens, pas leurs applaudissements.

Parallèlement aux critiques émanant des citoyens, les responsables de l'administration ont des problèmes du côté des représentants, non moins critiques, de la presse, des groupes d'intérêts, et des OSC. Les contempteurs du gouvernement peuvent en fait essayer de se servir des activités de consultation et de participation active émanant de l'administration comme d'une occasion d'expliciter leur opposition. La situation est très semblable à celle des citoyens s'exprimant à titre individuel, mais elle soulève un problème beaucoup plus difficile. Les voix des médias et des OSC touchent un large public, à la différence de la voix du citoyen moyen. La critique formulée par les médias et par les OSC peut aboutir à des divergences ouvertes et à des conflits. Les gouvernements ne sont naturellement pas tenus de laisser sans réponse des critiques injustifiées, et ils ont le droit d'exprimer haut et clair leur point de vue. Ils doivent cependant être conscients du fait que même une démarche ouverte et sans exclusive à l'égard des citoyens, des OSC et des médias ne les met pas à l'abri des critiques et des conflits. Information, consultation et participation active renforcent les chances d'avoir un débat constructif, des politiques de meilleure qualité et un climat de plus grande confiance envers les pouvoirs publics. Elles n'offrent en revanche aucune garantie à l'égard des critiques et des conflits, car ils font tout simplement partie de la démocratie.

Conseil n° 8 – Faites participer vos collaborateurs

Soyez ouvert et participatif, en interne comme en dehors de l'administration. L'information, la consultation et la participation actives peuvent être utilisées par les administrations pour se regarder dans le miroir et se poser la question : comment procédons-nous dans nos propres services à l'élaboration d'une politique et à sa mise en œuvre ? Les fonctionnaires sont-ils informés au sujet des nouvelles initiatives prises au titre d'une politique ? Leur demande-t-on leur contribution et si c'est le cas la prend-on en considération ? Les fonctionnaires participent-ils activement à la conception et à la préparation des mesures nouvelles et à leur mise en œuvre ? Sont-ils impliqués dans la mise en place des structures, les travaux préparatoires et les actions menées pour renforcer les relations entre l'administration et les citoyens ?

Si les administrations demandent aux citoyens de fournir des contributions importantes à l'élaboration d'une politique, elles peuvent également utiliser leurs ressources internes pour cette même fin. L'implication des fonctionnaires, tout comme celle des citoyens, ne signifie pas que l'on renonce au droit de prendre des décisions. Cela signifie : prendre des décisions par des voies différentes. Certains membres de la hiérarchie peuvent craindre que l'information et l'implication des fonctionnaires à une grande échelle ne provoquent une charge de travail et des efforts supplémentaires. Cela peut être vrai initialement, mais en fin de compte la charge de travail pourrait s'en trouver allégée. Cela est possible parce qu'en partageant l'information avec leurs fonctionnaires et en cherchant à obtenir de leur part une contribution, les responsables administratifs seront en mesure de mieux atteindre leurs objectifs et de le faire avec une efficacité accrue. En pratiquant en interne ce qu'ils cherchent à obtenir à l'extérieur, ils agissent de manière cohérente. Pas à pas, ils peuvent mettre en place une culture interne d'ouverture, de transparence et d'implication qui, de son côté, œuvre en faveur du renforcement des relations entre l'administration et les citoyens.

Conseil n° 9 – Adoptez une politique cohérente

Souvenez-vous que le renforcement des relations administration-citoyens est lui-même une politique, ni plus ni moins. C'est un appui utile pour la prise de décision du gouvernement et pour le processus démocratique. Il ne se substitue pas à la responsabilité gouvernementale en matière de décision. Il ne constitue pas une alternative aux institutions et aux procédures formelles de la démocratie représentative telles que les débats au parlement et les élections. Au contraire, il en est un complément important, et il peut être largement utilisé comme tel.

Concevoir que l'information, la consultation et la participation active sont en soi une politique a des implications. Les gouvernements peuvent se demander dans quelle mesure il convient de formaliser une telle politique. Un ensemble fondamental de lois, de règles et de structures formalisés semble approprié si l'on souhaite mettre en place un cadre d'ensemble pour des relations qui seront progressivement développées. Rendre la consultation obligatoire peut entraîner des délais importants, y compris dans les cas où une action prompte est requise. On peut faire appel à des modes plus informels et plus souples pour définir et mettre en œuvre règles et activités, en laissant au gouvernement toute latitude pour décider du type d'activités qu'il entend mettre en pratique à un moment donné, sans porter atteinte à l'obligation d'informer, de consulter et d'impliquer les citoyens.

Quelle que soit l'approche choisie, les administrations doivent être conscientes que ce qui compte, c'est le type de politique que l'on mène. Elles doivent s'expliquer clairement et donner les raisons des décisions prises quant au choix des publics que l'on a informés et consultés et que l'on a appelé à participer. Ici comme dans tous les autres domaines de l'action publique, les mots d'ordre sont : être transparent, rendre des comptes, assumer ses responsabilités et contrôler.

Conseil n° 10 – Agissez maintenant

Mieux vaut prévenir que guérir. N'attendez pas que votre gouvernement se heurte à des difficultés et soit contraint de réagir. Prenez l'initiative et saisissez toutes les occasions. Essayez d'empêcher l'apparition des problèmes liés à de mauvaises relations avec les citoyens, n'attendez pas pour agir qu'une crise éclate. Autant il est facile pour les pouvoirs publics de conserver la confiance des citoyens, autant il est difficile de la retrouver une fois qu'elle est perdue.

Pour les administrations qui n'ont guère d'expérience des outils présentés dans ce manuel, il est essentiel de commencer, mais il ne faut pas forcément agir tous azimuts. Les décideurs politiques, les responsables administratifs, comme les citoyens, ont tous besoin de temps pour s'habituer à l'information, à la consultation et à la participation active. Une démarche progressive s'impose. On peut commencer par mettre en place les structures juridiques, gouvernementales et institutionnelles et lancer des actions pilotes à titre expérimental. On s'apercevra qu'il est peut-être plus facile de débuter par des activités axées sur l'information et la consultation. Pour les pays disposant d'une longue expérience, la participation active est certainement un domaine où l'on peut conquérir de nouveaux territoires et développer des pratiques exemplaires. A tous les stades du renforcement des relations administration-citoyens, chaque pays peut tirer parti de l'expérience des autres, et en particulier de tout ce qui figure dans ce Manuel et dans le rapport de l'OCDE sur lequel il se fonde.

Il n'y a pas de raison d'attendre, il y en a beaucoup de se lancer.

Allons de l'avant!

Partie IV

Où obtenir des informations complémentaires ?

- ✓ Sources OCDE
- ✓ Vue d'ensemble et informations générales
- ✓ Cadre juridique
- ✓ Cadre politique
- ✓ Cadre institutionnel
- ✓ Évaluation
- ✓ Outils servant à l'information
- ✓ Outils servant à la consultation
- ✓ Outils servant à une participation active
- ✓ Outils servant à l'évaluation
- ✓ L'utilisation des TIC pour l'information
- ✓ L'utilisation des TIC pour la consultation et la participation active



Cette partie finale du Manuel vous fournit des **références** pour de plus amples informations. Elles sont classées en plusieurs rubriques de manière à faciliter leur identification. Ces sources couvrent les généralités, les documents analytiques ainsi que les descriptions et les renvois à des exemples pratiques de renforcement des liens entre les administrations et les citoyens.



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques (2001)	Cette publication offre une description et une analyse détaillées des activités des pays Membres en la matière. Important document de référence qui a servi de base à ce Manuel.	En vente à la librairie en ligne de l'OCDE : http://www.oecd.org/bookshop/
Impliquer les citoyens : l'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision (2001)	PUMA Note de synthèse n° 10 destinée aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires.	Disponible gratuitement sur le site web du PUMA : http://www.oecd.org/puma/
Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques (2001)	Ce Manuel fournit des conseils sur l'application pratique des leçons du passé et des exemples concrets tirés de l'expérience des pays de l'OCDE.	En vente à la librairie en ligne de l'OCDE : http://www.oecd.org/bookshop/ et Disponible gratuitement sur le site web du PUMA : Http://www.oecd.org/puma/
Renforcer l'Éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE (2000)	Cette publication étudie la gestion de l'éthique, son évolution et ses pratiques prometteuses dans les pays de l'OCDE.	En vente à la librairie en ligne de l'OCDE : http://www.oecd.org/bookshop/
Renforcer l'éthique dans le service public : Les mesures des pays de l'OCDE (2000)	PUMA Note de synthèse n° 7 destinée aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires.	Disponible gratuitement sur le site web du PUMA : http://www.oecd.org/puma/
L'analyse de l'impact de la réglementation : Meilleures pratiques dans les pays de l'OCDE (1997)	Un examen des analyses d'impact de la réglementation dans les pays de l'OCDE, qui fait référence à la consultation du public.	En vente à la librairie en ligne de l'OCDE : http://www.oecd.org/bookshop

Vue d'ensemble et informations générales



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
White Paper on Governance in the EU, Commission Européenne (2001)	Contient une série de recommandations sur la façon de renforcer la démocratie en Europe.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm
Report by the Working Group on Consultation and Participation of Civil Society Commission Européenne (2001)	Passe en revue les moyens de formaliser les conditions de participation aux processus de décision de l'Union européenne.	www.europa.eu.int/comm/governance/areas/group3/index_en.htm
The Open Sweden Campaign, Ministère de la Justice – Suède (2001)	Une initiative pour rendre le secteur public plus accessible et plus ouvert.	http://www.oppnasverige.gov.se/se/?24335
High-Quality Services, Good Governance and a Responsible Civic Society: Guidelines of the Policy of Governance, Ministère des Finances – Finlande (1998)	Un exemple de structure politique appropriée à la bonne gouvernance et à la participation des citoyens au niveau national.	http://www.vn.fi/vn/vm/english/public_management/govern.htm

Cadre juridique



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, UN-ECE Committee on Environmental Policy (1998)	Cette Convention, également connue sous le nom de Convention Aarhus', crée une architecture de droits des citoyens en matière d'environnement, et elle vise à rendre « plus responsable et plus transparent le processus de décision ».	http://www.mem.dk/aarhus-conference/issues/public-participation/ppartikler.htm
Act on the Openness of Government Activities – Finlande (1999)	Un exemple de législation nationale concernant l'accès à l'information.	http://www.om.fi/1184.htm#alku
The Freedom of Information Act – États-Unis (1966, corrigé en 1996)	Un exemple de législation nationale concernant la liberté d'information qui a été mise à jour pour couvrir les documents électroniques.	http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Canadian Government Communications Policy (1996)	Un exemple de politique gouvernementale de fourniture « active » d'information.	http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/sipubs/comm/comm1e.html
Code of Practice on Written Consultation – UK Cabinet Office (2000) *On-line register of government consultations*	Une série d'instructions pratiques pour les fonctionnaires accompagnées d'informations sur les possibilités de consultation offertes aux citoyens.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
Consulting ethnic minority communities: an introduction for public services – UK Cabinet Office (2001)	Une brève étude des principaux problèmes que l'on rencontre pour réussir une consultation auprès de diverses communautés.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/index/consultation.htm
Community Consultation Register; Community Consultation Protocol: A Guide to Consultation Processes for the ACT Government; Community Consultation Manual: Hands on Help for Planning Effective Consultation Strategies – Australian Capital Territory (2001)	Un ensemble combinant des instructions en matière de consultation et des instruments pratiques à l'intention des citoyens et des fonctionnaires.	http://www.act.gov.au/cmd/documents.cfm
Improving Policy Instruments through Impact Assessment – SIGMA Paper No. 31, OCDE (2001)	Contient des informations sur la façon de procéder à des consultations lors d'une étude d'impact.	http://www1.oecd.org/puma/sigmaweb

Cadre institutionnel

Titre	Description	Détails relatifs aux sources
La Commission d'Accès aux Documents Administratifs – France	Une institution qui a pour but d'informer et d'aider à la mise en œuvre des droits d'accès à l'information des citoyens.	http://www.cada.fr/
Access to Information Review Task Force – Canada	Un groupe d'études destiné à améliorer l'accès à l'information administrative pour tous les citoyens participant à des consultations.	http://www.atirtf-geai.gc.ca/home-e.html
Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information – Hongrie	Un example de « Médiateur » chargé de superviser les droits des citoyens quant à l'accès à l'information et à la protection de la vie privée.	http://www.obh.hu/
Commission Nationale du Débat Public	Une Commission permanente comprenant des fonctionnaires, des parlementaires et des ONG, qui est chargée d'organiser des auditions et débats publics sur l'impact environnemental des grands projetsd'infrastructure.	http://www.environnement.gouv.fr/ministere/comitesconseils/cndp-fiche-descriptive.htm

Évaluation

Titre	Description	Détails relatifs aux sources
An Evaluation of the Cabinet Office Guide: How to Conduct Written Consultation Exercises – UK Cabinet Office (2000)	Une évaluation portant sur l'adoption d'un guide de l'administration centrale consacré aux exercices de consultation et à leurs incidences.	http://www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/evaluate.htm
Citizens' Control of Evaluations: The Question of Formulating Alternatives – Swedish Agency for Public Management (2000)	Un examen des apports du public au cours des procédures d'évaluation.	http://www.statskontoret.se/english/index.htm

Outils servant à l'information



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Global Environment Information Centre – Japon	Un centre d'information ayant une mission de sensibilisation aux problèmes environnementaux et servant de cadre à une concertation entre l'administration, les entreprises et les ONG.	www.geic.or.jp
Citizens' Guide – Grèce (annuel)	Un manuel de plus de 1 300 pages donnant des renseignements sur les procédures administratives et les services publics. Également disponible en ligne.	www.gspa.gr

Outils servant à la consultation



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
The Citizens and the Public Sector – Ministère des Finances – Danemark (1998)	Un exemple d'utilisation des enquêtes pour évaluer la satisfaction et la confiance des citoyens à l'égard du secteur public.	www.fm.dk/udgivelser/publikationer/citizens_public_sector_(1998)
Public Opinion Surveys as Input to Administrative Reform – SIGMA Paper No. 25, OCDE (1998)	Un examen des pratiques en usage dans la collecte et l'utilisation des données relatives à l'opinion publique.	hhttp://www1.oecd.org/puma/sigmaweb/
Guide des bonnes pratiques pour l'écoute des bénéficiaires – Ministère de l'Équipement, du Transport et du Logement, (2001)	Un guide comprenant des fiches descriptives sur la manière de collecter et d'utiliser les retours d'information provenant des citoyens	http://www.minefi.gouv.fr/minefi/index.htm
Youth Forum for Democracy – Norvège	Un forum civique permettant aux jeunes de s'exprimer lors de la préparation des décisions.	odin.dep.no/bfd/engelsk//

Outils servant à une participation active



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Policy Toolkit for Public Involvement in Decision-Making – Health Canada (2000)	Un guide très complet à l'intention des fonctionnaires sur la manière de faire participer activement les citoyens aux décisions.	http://www.hc-sc.gc.ca/english/index.htm

Outils servant à l'évaluation



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Who are the Question-makers? A Participatory Evaluation Handbook – OESP/UNDP (1997)	Un guide pratique et un module de formation sur la participation des citoyens à des exercices d'évaluation.	http://www.undp.org/eo/documents/who.htm
Assessment of Metropolitan Transportation Commission Public Involvement Procedures – MTC, San Francisco, États-Unis (2000)	Un exemple récent d'évaluation sur des procédures visant à associer le public aux décisions.	http://www.mtc.ca.gov/whats_happening/outreach_eval.htm

L'utilisation des TIC pour l'information



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Government Online Strategy – Australie (2000)	Un cadre de stratégie sur l'utilisation par les pouvoirs publics des nouvelles technologies pour la fourniture en ligne d'informations et de services.	http://govonline.gov.au/projects/strategy/StrategicPriorities.htm
Guida alle norme (Guide de la législation) – Conseil des ministres italien	Un guide des sources en ligne concernant la législation et les procédures législatives.	http://www.governo.it/sez_guida/ricerca_sito.html
Questions and Answers on the Euro – Commission européenne	Une base de données interactive sur la nouvelle monnaie de l'Union européenne, publiée dans les 11 langues officielles.	europa.eu.int/euro/quest



Titre	Description	Détails relatifs aux sources
Share Your Views with Us! – Public Management Department, Ministère des Finances – Finlande	Un forum ouvert de discussion en ligne portant sur des thèmes spécifiques que les citoyens sont invités à discuter, accompagné de documents de référence et de liens Internet.	www.otakantaa.fi
Guide du courrier électronique – Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE), France	Un guide pour les services publics qui reçoivent des courriels des citoyens et ont à y répondre.	www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/les grandsdossiers/guidecourrier electronique2/dire/intro.htm

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(42 2001 14 2 P) ISBN 92-64-29540-2 – n° 52150 2002