Gouvernement ouvert

CONTEXTE MONDIAL ET PERSPECTIVES



OCDE

Gouvernement ouvert

CONTEXTE MONDIAL ET PERSPECTIVES

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2017), *Gouvernement ouvert : Contexte mondial et perspectives*, Éditions OCDE, Paris.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr

ISBN 978-92-64-28434-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-28098-4 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © @Maksim Kabakou-Fotolia.com.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm*.

© OCDE 2017

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Beaucoup de chemin a été parcouru en matière de gouvernement ouvert. Au cours de la dernière décennie, des réformateurs du monde entier, issus aussi bien du secteur public que de la société civile, se sont rassemblés au sein d'un mouvement planétaire illustré, notamment, par la création du Partenariat pour un gouvernement ouvert, en 2011. Les programmes nationaux en matière de gouvernement ouvert sont très divers, et visent un large éventail d'objectifs stratégiques ; l'accent initialement mis sur la transparence a ensuite laissé la place à des objectifs plus ambitieux, tels que la promotion de la démocratie et la croissance inclusive.

Jusqu'à présent, toutefois, les réformes en matière de gouvernement ouvert, en général, et les initiatives d'association des citoyens, en particulier, ont reposé sur des concepts mal définis, ont été mises en œuvre avec des méthodologies loin d'être normalisées et n'ont pas été conçues en lien avec les objectifs stratégiques des politiques nationales. Or, on comprend de mieux en mieux, aujourd'hui, les conditions générales requises pour mettre en œuvre des pratiques efficaces de gouvernement ouvert et d'association des citoyens, et la contribution qu'elles peuvent apporter s'agissant d'interpréter les exigences des citoyens, d'y répondre et de rétablir leur confiance à l'égard des institutions publiques.

Le présent rapport propose une analyse holistique et fondée sur des données probantes de la façon dont les pays mettent actuellement en œuvre des pratiques de gouvernement ouvert ; des principales difficultés auxquelles ils se heurtent ; et des possibilités inexploitées qui existent pour renforcer la transparence, la redevabilité et la participation des citoyens, aussi bien dans le cycle des politiques publiques que dans la conception et la prestation des services publics.

Le questionnaire d'enquête et le cadre analytique sur lesquels repose le présent rapport découlent de plus d'une décennie de travaux du Secrétariat de l'OCDE sur l'ouverture et l'inclusivité de l'action publique. Ces travaux englobent des rapports thématiques et des examens portant sur l'ouverture de l'administration dans certains pays, et ils ont été enrichis par les débats stratégiques qui se sont tenus dans l'enceinte du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE et des trois réseaux régionaux sur le gouvernement ouvert et l'innovation dans le secteur public que l'OCDE anime dans la région Amérique latine-Caraïbes, dans la région Moyen-Orient-Afrique du Nord et en Asie du Sud-Est.

Le rapport montre que les pays sont en train de passer, s'agissant des réformes en matière de gouvernement ouvert, d'une vision intrinsèque à une vision instrumentale : ils s'appuient désormais sur ces réformes pour atteindre des objectifs stratégiques plus

larges, tels que la bonne gouvernance et la croissance inclusive, au lieu de les considérer comme une fin en soi. Les Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD) illustrent bien cette logique : les politiques et initiatives en matière de gouvernement ouvert peuvent contribuer à la réalisation de l'objectif 16 (sur la paix, la justice et des institutions fortes), mais elles peuvent également favoriser la réalisation de tous les autres ODD. Conformément à cette nouvelle approche, le rapport met en évidence des moyens d'améliorer, à l'échelle de l'administration tout entière, la coordination du programme national en matière de gouvernement ouvert ; une telle coordination est nécessaire afin de parvenir à des réalisations plus intégrées et stratégiques. Il convient de rassembler les multiples initiatives éparses actuelles au sein d'une stratégie nationale unique, à partir d'une vision propre à chaque pays de ce que les réformes en la matière impliquent et visent à accomplir. Pour accompagner le débat national que cela requiert et offrir un modèle de référence, l'OCDE a élaboré une définition propre, qui peut être adaptée au contexte historique, juridique, social et économique de chaque pays. Selon cette définition, le gouvernement ouvert est « une culture de gouvernance qui se fonde sur des politiques et pratiques novatrices, durables et inspirées des principes de transparence, de redevabilité et de participation pour favoriser la démocratie et la croissance inclusive ».

Le succès des réformes en matière de gouvernement ouvert dépend, dans une large mesure, de la façon dont leur impact et leurs retombées sont suivis et évalués. Toutefois, le rapport montre qu'il existe un décalage important entre les nombreux pays qui se contentent de suivre les initiatives en matière de gouvernement ouvert et les rares pays qui les évaluent. Incontestablement, l'absence de lignes directrices internationalement reconnues définissant les domaines d'intervention pertinents pour les réformes en matière de gouvernement ouvert et l'absence d'indicateurs normalisés pour les processus et les impacts entravent la collecte de données fiables et la mise en place de systèmes rigoureux de suivi et d'évaluation.

Ce rapport est publié à l'heure où les pays comprennent de mieux en mieux que les questions stratégiques complexes qui caractérisent les débats politiques actuels ne peuvent être traitées par le seul pouvoir exécutif. Certains pays associent déjà les autres pouvoirs (pouvoir législatif, pouvoir judiciaire et institutions indépendantes) et les administrations infranationales à leur programme national en matière de gouvernement ouvert, évoluant ainsi vers ce que l'OCDE définit comme l'« État ouvert ». Néanmoins, les résultats de ces efforts notables ne sont pas toujours à la hauteur des attentes et des exigences des citoyens. Grâce à des données précises et à des analyses fondées sur des données probantes, le présent rapport permettra de faire en sorte que les réformes en matière de gouvernement ouvert s'adaptent à la situation actuelle et tiennent leurs promesses.

REMERCIEMENTS

Le présent rapport a été préparé par la Division des examens de la gouvernance et des partenariats, dirigée par Martin Forst, qui appartient à la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE, dirigée par Rolf Alter. Il a été élaboré sous la direction stratégique d'Alessandro Bellantoni, analyste principal et coordonnateur du programme de l'OCDE en matière de gouvernement ouvert, qui a fourni des commentaires sur tous les chapitres et harmonisé le discours, et il a été coordonné par Emma Cantera, avec le soutien de Simon Schmitz, qui était également chargé de la collecte des données. L'enquête a été élaborée par Alessandro Bellantoni et Katharina Zuegel, qui ont également apporté leur soutien lors du processus de collecte et de nettoyage des données. Un travail éditorial a été assuré par Elisabeth Zachary. Ciara Muller a préparé le manuscrit en vue de sa publication et a assuré le contrôle qualité. Un soutien administratif a été fourni par Michelle Ortiz.

Le rapport a été rédigé par plusieurs auteurs, dont Emma Cantera et Simon Schmitz (chapitre 1 et passages du chapitre 2), Eva Beuselinck (chapitre 3 et passages du chapitre 2), Daniel Gerson (passages du chapitre 2 sur les ressources humaines), Jacob Arturo Rivera Pérez et Barbara Ubaldi (passages du chapitre 2 sur l'administration numérique et les données ouvertes), Jamie Berryhill et Marco Daglio (passages du chapitre 2 sur l'innovation dans le secteur public), Craig Matasick (passages du chapitre 2 et du chapitre 6), Tim Hughes (chapitre 4), David Goessmann (chapitre 5 et passages du chapitre 6) et Paqui Santonja (passages du chapitre 6). Le rapport a bénéficié des éclairages stratégiques de Luiz de Mello, directeur adjoint de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE.

Le Secrétariat de l'OCDE tient à exprimer sa gratitude à tous ceux qui ont rendu possible ce rapport, et en particulier à tous les représentants de pays qui ont participé à l'*OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle*, son enquête de 2015 sur le gouvernement ouvert.

Afin que le rapport tienne compte du point de vue de la société civile, l'OCDE a demandé à l'organisation non gouvernementale britannique *Involve* d'y contribuer. L'OCDE tient à remercier tout particulièrement Tim Hughes, gestionnaire du programme Gouvernement ouvert au sein d'*Involve* et coordonnateur du réseau *UK Open Government Network*, qui a rédigé le chapitre 4.

L'OCDE tient aussi à remercier la Banque interaméricaine de développement (BID). Les données relatives aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont été recueillies dans le cadre d'un partenariat stratégique entre l'OCDE et la BID pour la production de l'édition 2017 du *Panorama des administrations publiques* consacré à la région Amérique latine-Caraïbes (G@G ALC). La BID a financé le G@G ALC et, dans ce cadre, la collecte des données au sein des pays d'Amérique latine et des Caraïbes pour l'enquête 2015 de l'OCDE sur le gouvernement ouvert.

Table des matières

Acronymes et abréviations 17

Synthèse 19

Chapitre 1. **Élaboration d'une stratégie unique et globale en matière de gouvernement ouvert** 23

Introduction 24
Définition de la notion de gouvernement ouvert 25
Conclusion 58
Notes 60
Références 61

Chapitre 2. **Créer un environnement propice à une stratégie de gouvernement ouvert** 65

Introduction 66
Un cadre juridique solide pour les réformes visant à ouvrir l'administration 66
Coordination de la stratégie d'ouverture de l'administration par le centre de gouvernement (CdG) 79
L'importance de la gestion des ressources humaines 91
Financement des initiatives d'ouverture de l'administration 99
La technologie comme vecteur stratégique d'une administration ouverte novatrice 104
Partager les principes d'action : synergies entre les TIC et les réformes visant à ouvrir l'administration 108
Innovation dans le secteur public et réformes visant à ouvrir l'administration : un cadre d'analyse 112
L'articulation administration ouverte/innovation 114
Conclusion 124
Notes 127
Références 128

Chapitre 3. **Suivi et évaluation des stratégies et des pratiques en matière de gouvernement ouvert** 133

Introduction 134
Mécanismes de suivi et d'évaluation : des éléments clés du cycle des politiques publiques 135
De nombreux pays assurent un suivi de leurs initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert 139
Suivi et évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert : enjeux et perspectives 153
Contexte de l'évaluation du gouvernement ouvert : la culture d'évaluation nationale 155
Vers une évaluation solide du gouvernement ouvert : quelques éléments fondamentaux 158
Conclusion 161

Références 165

Chapitre 4. **Le rôle des citoyens et de la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert** 167

Introduction 168
Les opportunités : rôle des citoyens et de la société civile dans l'aboutissement des réformes en faveur du gouvernement ouvert 169
Les multiples rôles des citoyens et de la société civile dans la promotion d'une bonne gouvernance 171
Pas de gouvernement ouvert sans la société civile 173
Constituer des coalitions en faveur du changement 175
Pratique actuelle de l'implication des citoyens et de la société civile dans les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert 177
Le défi : le futur rôle des citoyens et de la société civile dans les réformes en matière de gouvernement ouvert 186
Conclusion 191
Notes 193
Références 194

Chapitre 5. **Organiser au mieux la participation des citoyens** 197

Introduction 198
Définition de l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP) 199
Avantages et difficultés de la participation 200
Les différentes formes de relations entre le gouvernement et les citoyens 203
Le statu quo de la participation des parties prenantes au cycle des politiques publiques 208
Cadre juridique, institutionnel et politique nécessaire pour une participation réussie au cycle des politiques publiques 222
Définir des objectifs clairs 223
Informer les citoyens sur la possibilité de participer 231
Le choix des bons mécanismes/outils 233
Conclusion 253
Notes 256
Références 257

Chapitre 6. **Gouvernement ouvert : perspectives** 261

Introduction 262
Gouvernement ouvert : un outil au service de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD) 262
Les principes du gouvernement ouvert et les ODD 264
Passer du gouvernement ouvert à l'État ouvert 272
Les avantages et les défis d'un modèle d'État ouvert 274
Le gouvernement ouvert à l'échelon local : rapprocher l'action publique du citoyen 285
Le gouvernement ouvert et les médias 301
Notes 314
Références 315

Annexe: Méthodologie 321

Les réponses à l'enquête de l'OCDE 321
La structure de l'enquête de l'OCDE 322
Le processus de collecte de données 323
Les limites de l'enquête de l'OCDE 323

Graphiques

Graphique 1.1. Les principes du gouvernement ouvert 30
Graphique 1.2. Pays disposant ou non d'une définition officielle de la notion de gouvernement ouvert 35
Graphique 1.3. La confiance à l'égard des autorités nationales 40
Graphique 1.4. Le lien entre le gouvernement ouvert et la confiance 41
Graphique 1.5. Cadre pour une stratégie en matière de gouvernement ouvert 42
Graphique 1.6. Existence d'une stratégie unique en matière de gouvernement ouvert 43
Graphique 1.7. Objectifs liés aux stratégies de gouvernement ouvert des pays 46
Graphique 1.8. Initiatives passées ou en cours de mise en œuvre en matière de gouvernement ouvert 48
Graphique 1.9. Acteurs intervenant dans l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert 54
Graphique 1.10. Modalités de consultation lors de l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert 55
Graphique 1.11. Moyens de communication utilisés par les pouvoirs publics pour informer les citoyens de l'existence d'initiatives en matière de gouvernement ouvert 56
Graphique 2.1. Divulgation dynamique de l'information par les autorités centrales des pays de l'OCDE (2010) 74
Graphique 2.2. Protection individuelle accordée aux demandeurs d'informations 75
Graphique 2.3. Existence d'un bureau spécialement chargé de la coordination horizontale des initiatives d'ouverture de l'administration 82
Graphique 2.4. Niveau hiérarchique du bureau de coordination horizontal 83
Graphique 2.5. Responsabilités du bureau de coordination 84
Graphique 2.6. Mécanismes utilisés pour coordonner les initiatives d'ouverture de l'administration 85
Graphique 2.7. Membres du mécanisme de coordination horizontale de l'ouverture de l'administration 86
Graphique 2.8. Principale difficulté signalée par les pays pour coordonner les initiatives d'ouverture de l'administration 90
Graphique 2.9. Mécanismes de communication utilisés pour informer les fonctionnaires de l'existence d'initiatives d'ouverture de l'administration 93
Graphique 2.10. Existence d'initiatives de sensibilisation des fonctionnaires chargés, dans les ministères, d'associer les citoyens au cycle des politiques publiques 93
Graphique 2.11. Développer les capacités des fonctionnaires 94
Graphique 2.12. Promouvoir la mise en œuvre d'initiatives d'ouverture de l'administration par la gestion des ressources humaines 95
Graphique 2.13. Le manque de ressources financières : un obstacle à la coordination de la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration 100
Graphique 2.14. Obstacles à la mise en place des principes d'ouverture de l'administration

au niveau sectoriel 100
Graphique 2.15. Financement de la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration 102
Graphique 2.16. Qui gère et dépense les fonds alloués à l'ouverture de l'administration ? 103
Graphique 2.17. Disponibilité de stratégies nationales en matière d'ouverture de l'administration et de lois sur la liberté de l'information dans les pays du G20 (juillet 2016) 107
Graphique 2.18. Les trois piliers de la Recommandation de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales 109
Graphique 2.19. Objectifs visés par les pays au travers d'initiatives d'ouverture de l'administration 115
Graphique 3.1. Pays assurant un suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert 140
Graphique 3.2. Pays évaluant l'impact des initiatives pour un gouvernement ouvert 144
Graphique 3.3. Disponibilité des résultats des évaluations 147
Graphique 3.4. Approches d'évaluation au niveau sectoriel 151
Graphique 3.5. Communication des résultats de l'évaluation de l'association des citoyens aux cycles des politiques publiques au niveau sectoriel 152
Graphique 3.6. La nature multidimensionnelle du gouvernement ouvert 155
Graphique 3.7. Objectifs visés par les pays en œuvrant en faveur d'un gouvernement ouvert 160
Graphique 4.1. Acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert 178
Graphique 4.2. Modes de consultation utilisés par les gouvernements lors de l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert 180
Graphique 4.3. Méthodes d'évaluation des initiatives de gouvernement ouvert 182
Graphique 4.4. Principaux obstacles à la mise en œuvre des initiatives en faveur de l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP) à l'échelon sectoriel 183
Graphique 5.1. Confiance dans les gouvernements nationaux dans un certain nombre de pays 198
Graphique 5.2. Principaux obstacles à la mise en œuvre de l'ACCPP au niveau sectoriel 202
Graphique 5.3. Échelle imaginaire des pratiques de participation : niveaux de participation des parties prenantes 203
Graphique 5.4. Les différentes étapes du cycle des politiques publiques 209
Graphique 5.5. ACCPP au niveau sectoriel 210
Graphique 5.6. Consultations sur les règlements primaires et subordonnés (2014) 211
Graphique 5.7. Participation des citoyens à la définition des priorités de l'action publique 212
Graphique 5.8. Acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie d'ouverture de l'administration 214
Graphique 5.9. Association des citoyens à la mise en œuvre des politiques 217
Graphique 5.10. Associer les citoyens à l'évaluation des initiatives de participation 221
Graphique 5.11. Participation de différents acteurs tout au long du cycle des politiques publiques dans les ministères des Finances 226
Graphique 5.12. Participation de différents acteurs tout au long du cycle des politiques publiques dans les ministères de la Santé 227
Graphique 5.13. Groupes participant le moins aux activités d'ACCPP au niveau sectoriel 229

Graphique 5.14. Principales raisons de la faible participation des différents acteurs au cycle des politiques publiques 231
Graphique 5.15. Communication d'informations sur les initiatives d'ACCPP au niveau sectoriel 232
Graphique 5.16. Mécanismes de consultation utilisés par les pays pour l'élaboration de la stratégie d'ouverture de l'administration 235
Graphique 5.17. Fréquence des approches participatives dans les ministères des Finances 236
Graphique 5.18. Fréquence des approches participatives dans les ministères de la Santé 236
Graphique 5.19. Disponibilité d'un document global axé sur l'ACCPP 238
Graphique 5.20. Disponibilité d'un document global axé sur la participation des citoyens au cycle des politiques publiques au niveau sectoriel 239
Graphique 5.21. Disponibilité d'un bureau ou d'un comité chargé de la coordination des initiatives d'ACCPP au niveau sectoriel 241
Graphique 5.22. Disponibilité d'initiatives permettant d'accroître les capacités des fonctionnaires des ministères à mettre en œuvre les initiatives d'ACCPP 242
Graphique 5.23. Promotion de la réussite des initiatives d'ACCPP au sein du personnel 244
Graphique 5.24. Existence d'initiatives de sensibilisation des fonctionnaires chargés de l'ACCPP dans les ministères 245
Graphique 5.25. Incitations à l'ACCPP visant les fonctionnaires 246
Graphique 5.26. Source de financement des initiatives d'ACCPP 247
Graphique 5.27. Évaluation des initiatives d'ACCPP au niveau sectoriel 248
Graphique 5.28. Domaines des initiatives d'ACCPP évalués par les ministères 249
Graphique 5.29. Outils utilisés par les ministères pour évaluer les initiatives d'ACCPP 250
Graphique 5.30. Utilisation des résultats des évaluations pour améliorer les futures initiatives d'ACCPP 251
Graphique 5.31. Communication systématique aux citoyens des résultats des initiatives d'ACCPP auxquelles ils ont participé 252
Graphique 5.32. Typologie des informations communiquées au public lorsque les citoyens sont informés des résultats des initiatives d'ACCPP auxquelles ils ont participé 253
Graphique 6.1. Objectifs poursuivis par les pays dans le cadre de leurs initiatives en matière de gouvernement ouvert 265
Graphique 6.2. Initiatives en matière de gouvernement ouvert axées sur l'association des citoyens 268
Graphique 6.3. Existence d'un service chargé de la coordination horizontale des initiatives en matière de gouvernement ouvert 270
Graphique 6.4. L'approche de l'OCDE en matière d'« État ouvert » 275
Graphique 6.5. Confiance à l'égard des autorités nationales et des autorités locales dans certains pays de l'UE et de la région ALC 287
Graphique 6.6. Cadre de redevabilité pour les administrations locales selon une démarche de gouvernement ouvert 297
Graphique 6.7. Représentation des administrations locales dans le dispositif de coordination du gouvernement ouvert 298
Graphique 6.8 Rapport entre l'écoute / l'association des citoyens et l'efficacité des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE 303

Graphique 6.9. Rapport entre la liberté des médias et la confiance à l'égard des autorités nationales dans les pays de l'OCDE 304
Graphique 6.10. Faible association des médias et des journalistes à l'élaboration des stratégies en matière de gouvernement ouvert 305
Graphique 6.11. Principaux objectifs des initiatives des pays en matière de gouvernement ouvert 306

Tableaux

Tableau 1.1. Principaux objectifs des stratégies des pays en matière de gouvernement ouvert 47
Tableau 2.1. Portée des lois sur la liberté de l'information (2010) 72
Tableau 2.2. Défis RH intéressant la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration 92
Tableau 3.1. Mécanismes de suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert 141
Tableau 3.2. Mécanismes d'évaluation des initiatives pour un gouvernement ouvert 145
Tableau 3.3. Objets des évaluations (« ce qui est évalué ») dans les pays membres de l'OCDE au niveau sectoriel 150
Tableau 4.1 Rôles de la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert 174
Tableau 4.2. Niveaux d'association de la société civile, par le gouvernement, aux plans d'action nationaux élaborés dans le cadre du PGO 181
Tableau A.1. Codes ISO des pays mentionnés dans le présent rapport 324

Encadrés

Encadré 1.1. Initiatives internationales visant à améliorer la transparence 27
Encadré 1.2. Principes directeurs pour une action publique ouverte et inclusive 31
Encadré 1.3. Critères de qualité d'un concept 33
Encadré 1.4. Exemples de pays ayant adopté une définition officielle unique de la notion de gouvernement ouvert 36
Encadré 1.5. Les avantages potentiels d'un gouvernement ouvert 38
Encadré 1.6. La définition d'une vision nationale à partir de pratiques de gouvernement ouvert en Lituanie 44
Encadré 1.7. Exemples d'initiatives en matière de gouvernement ouvert : budgétisation participative à Tartu (Estonie) et Initiative participative anticorruption en République dominicaine 49
Encadré 1.8. Exemple d'initiative de gouvernement ouvert : la science ouverte 51
Encadré 1.9. Cadres valables à l'échelle de l'ensemble de l'administration au Costa Rica et dans l'Ontario (Canada) 52
Encadré 1.10. La communication autour du gouvernement ouvert au Royaume-Uni 57
Encadré 1.11. Discussion avec le président : pratiques de dialogue dans les médias sociaux 57
Encadré 2.1. Exemples de principes liés à l'ouverture de l'administration identifiés dans les constitutions nationales 68
Encadré 2.2. La loi colombienne relative à la promotion et à la protection du droit à une participation démocratique 70

Encadré 2.3. Exemples d'organismes qui supervisent les lois sur la transparence : Chili, États-Unis et Mexique 77
Encadré 2.4. Qu'est-ce qu'un centre de gouvernement ? 80
Encadré 2.5. Renforcement de l'association des jeunes à la vie publique en Jordanie, au Maroc et en Tunisie 86
Encadré 2.6. Mécanismes de coordination pour une administration ouverte au Canada, au Mexique et au Royaume-Uni 87
Encadré 2.7. Forum sur le gouvernement ouvert de l'Italie 89
Encadré 2.8. Renforcement des compétences des fonctionnaires finlandais en matière de dialogue 95
Encadré 2.9. *ChileAtiende* : assurer l'accès des citoyens aux informations du secteur public 106
Encadré 2.10. Données publiques ouvertes: les technologies numériques au service de meilleures stratégies d'ouverture de l'administration dans les pays du G20 106
Encadré 2.11. La Norme de données sur les marchés ouverts : TIC, administration ouverte et données ouvertes 110
Encadré 2.12. Assurer l'efficience des projets TIC : la méthodologie danoise d'analyse de rentabilité 111
Encadré 2.13. Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public 113
Encadré 2.14. Le programme « Agents de l'ouverture de l'administration » de Sao Paulo 117
Encadré 2.15. Formation aux achats de services numériques à travers la plateforme Challenge.gov 118
Encadré 2.16. Data Viva : une plateforme de données ouverte au Brésil 119
Encadré 2.17. Politique technologique aux États-Unis : développement, mise en œuvre et contrôle 121
Encadré 2.18. Simplifier les processus internes complexes pour permettre l'innovation 123
Encadré 3.1. Précisions conceptuelles sur les termes « suivi » et « évaluation » 134
Encadré 3.2. Enseignements tirés par l'OCDE en matière de prise de décision fondée sur des données probantes 135
Encadré 3.3. Principes de gestion de la performance élaborés par l'OCDE : de la définition des objectifs à la mesure des résultats, un processus en sept étapes 136
Encadré 3.4. Un tableau de bord pour le suivi et l'évaluation des stratégies en faveur d'un gouvernement ouvert au Mexique 148
Encadré 3.5. Autoévaluation et Mécanisme d'évaluation indépendant dans le cadre du PGO 149
Encadré 3.6. Canada : Rapport du ministère de la Santé de l'Alberta : « Ce que nous avons entendu/What we heard » 153
Encadré 3.7. Culture nationale de l'évaluation: les neuf indicateurs de l'Atlas international de l'évaluation 156
Encadré 3.8. Le centre d'excellence en évaluation du Canada 157
Encadré 3.9. Méta-évaluation 163
Encadré 4.1. L'importance de la société civile, telle qu'elle est reconnue dans les déclarations internationales 170
Encadré 4.2. Les multiples rôles de la société civile dans la gouvernance 172
Encadré 4.3. Facteurs justifiant de se concentrer sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens 173
Encadré 4.4. Orientations officielles du PGO sur la participation de la société civile 179
Encadré 4.5. Simplifier la bureaucratie : le cas de l'Italie 190
Encadré 5.1. Exemples de budgétisation participative 206

Encadré 5.2. Coproduire de meilleurs résultats en matière de santé 208
Encadré 5.3. La Recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes préconise la participation à un stade précoce du cycle des politiques publiques 212
Encadré 5.4. Consultation sur les objectifs nationaux de l'Autriche en matière de santé publique . 213
Encadré 5.5. Dialogue national sur la politique, les stratégies et les plans nationaux pour la santé en Tunisie 213
Encadré 5.6. Examen des règles de sécurité en matière d'aide aux personnes handicapées en Nouvelle-Zélande 215
Encadré 5.7. L'équipe de conception de services civiques participatifs en Corée 215
Encadré 5.8. Consultation pour le Plan national de lutte contre les maladies rares en Italie 217
Encadré 5.9. Lituanie 2030 : des étapes importantes vers la une mise en œuvre conjointe 218
Encadré 5.10. Retours d'informations sur les politiques de réglementation de la Commission européenne 219
Encadré 5.11. Évaluation du Programme national de réforme en Pologne 221
Encadré 5.12. Association des parties prenantes dans le secteur de l'eau 223
Encadré 5.13. Comprendre les facteurs clés de la participation des citoyens 224
Encadré 5.14. Consultations des autochtones au Canada 228
Encadré 5.15. Laboratoires vivants en Finlande 229
Encadré 5.16. Le podcast vidéo hebdomadaire du gouvernement allemand 233
Encadré 5.17. Participation des citoyens à des projets d'infrastructures 234
Encadré 5.18. Normes de participation du public en Autriche 238
Encadré 5.19. Le document global de la Corée sur l'ACCPP 239
Encadré 5.20. Renforcement des compétences des fonctionnaires finlandais en matière de dialogue 242
Encadré 6.1. Programme de développement durable à l'horizon 2030 - Objectifs de développement durable : renforcer le gouvernement ouvert 263
Encadré 6.2. Partenariat mondial pour les données du développement durable 266
Encadré 6.3. Déclaration commune du PGO sur le gouvernement ouvert au service de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (extrait) 269
Encadré 6.4. Coordination du gouvernement ouvert et des ODD par le centre de gouvernement: le cas de l'Indonésie 271
Encadré 6.5. La Déclaration pour l'établissement d'un État ouvert au Costa Rica 273
Encadré 6.6. La justice ouverte au Costa Rica 276
Encadré 6.7. L'engagement de la Colombie en matière de justice ouverte 277
Encadré 6.8. Déclaration sur l'ouverture parlementaire 279
Encadré 6.9. Plan d'action national de la France en matière de parlement ouvert 279
Encadré 6.10. Le parlement ouvert au Chili 280
Encadré 6.11. Les grandes catégories de médiateurs 282
Encadré 6.12. Interlocuteurs chargés du gouvernement ouvert au Costa Rica 284
Encadré 6.13. Audition publique : élaboration de la stratégie de ville intelligente de Milan 288
Encadré 6.14. Instauration de dispositifs d'association des citoyens au processus budgétaire 290
Encadré 6.15. Budgétisation participative à Miraflores (Pérou) 292
Encadré 6.16. Ouverture des municipalités dans la province de Biscaye (Espagne) 293
Encadré 6.17. Les conseils citoyens locaux en Amérique latine 294
Encadré 6.18. Le gouvernement ouvert à l'échelon local dans le deuxième plan d'action de la Colombie dans le cadre du PGO 299

Encadré 6.19. Concertation entre les autorités nationales et infranationales 300
Encadré 6.20. L'articulation entre le gouvernement ouvert et les médias en Tunisie, en Indonésie et au Maroc 307
Encadré 6.21. Conférence de presse fédérale (Allemagne) 308

Acronymes et abréviations

ACCPP	Association des citoyens au cycle des politiques publiques
AI	Accès à l'information
ALC	Amérique latine-Caraïbes
AVG	*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*
BAD	Banque asiatique de développement
BID	Banque interaméricaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement
CdG	Centre de gouvernement
CDGO	Comité directeur interministériel sur le gouvernement ouvert
CEDN	Coordination de la stratégie numérique nationale
CNAL	Commission nationale de l'administration locale
COST	Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction
DOC	Données ouvertes Canada
EBEP	Statut de base de l'employé public
ECOSOC	Conseil économique et social des Nations Unies
FAR	Règlement fédéral en matière d'achats
FEM	Forum économique mondial
FOIA	Loi sur la liberté de l'information
GIFT	Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques
IBP	*International Budget Partnership*
IITA	Initiative internationale pour la transparence de l'aide
INAI	Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel
IPAC	Initiative participative anticorruption
ISDP	Programme de développement de la société de l'information
ITIE	Initiative pour la transparence dans les industries extractives
MEI	Mécanisme d'évaluation indépendant
MENA	Moyen-Orient-Afrique du Nord
NARA	Archives et documents nationaux des États-Unis
NDP	Programme de développement national
ODD	Objectifs de développement durable
OEA	Organisation des États américains
OFCIO	Bureau du *Federal Chief Information Officer*
OGIS	Bureau des services d'information du gouvernement
ONG	Organisation non gouvernementale

ONU-DAES	Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies
OSC	Organisation de la société civile
PAN	Plan d'action national
PGO	Partenariat pour un gouvernement ouvert
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPID	bureaux de gestion de la documentation et de l'information
RH	Ressources humaines
SCT	Secrétariat du Conseil du Trésor
SUBDERE	Secrétariat d'État au développement régional et administratif
TAI	*Transparency and Accountability Initiative*
TIC	Technologies de l'information et des communications
TPC	Transparence pour la Colombie
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
USDS	*US Digital Service*

Synthèse

Le présent rapport se fonde sur les réponses de plus de 50 pays à une enquête réalisée en 2015 par l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques : l'*OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle*. Il se fonde également sur les conclusions de plusieurs *Examens sur le gouvernement ouvert* de l'OCDE. Les pays se rendent de mieux en mieux compte du rôle que l'ouverture de l'administration peut jouer au service d'une bonne gouvernance et d'une croissance inclusive. Les principes du « gouvernement ouvert » sont en train de faire évoluer les rapports entre les agents publics et les citoyens, en les rendant plus dynamiques et plus mutuellement avantageux et en les plaçant sous le signe de la confiance réciproque. Les initiatives menées en matière de gouvernement ouvert sont un outil au service d'objectifs stratégiques plus larges, plutôt qu'une fin en soi.

Une définition du gouvernement ouvert propre à chaque pays et une stratégie globale en matière de gouvernement ouvert sont nécessaires pour donner le maximum d'impact à des initiatives éparses

L'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « une culture de gouvernance qui se fonde sur des politiques et pratiques novatrices, durables et inspirées des principes de transparence, de redevabilité et de participation pour favoriser la démocratie et la croissance inclusive ». Les implications concrètes du gouvernement ouvert et les mesures prises par les pays pour poursuivre leurs objectifs en la matière dépendent du contexte propre à chaque pays. Cela étant, 49 % des pays interrogés n'ont même pas adopté de définition unique de la notion de gouvernement ouvert. Or, une telle définition favoriserait une communauté de vues entre toutes les parties prenantes concernées et pourrait servir de base à une stratégie nationale unique qui permettrait de mieux coordonner les diverses initiatives menées en la matière dans les différents domaines de l'action publique. Par ailleurs, l'association des agents publics des institutions centrales et locales ainsi que des acteurs clés de la société civile et du secteur privé est cruciale tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une telle stratégie, afin d'en assurer l'exhaustivité et de susciter l'adhésion.

Pour exprimer pleinement son potentiel, une stratégie globale en matière de gouvernement ouvert doit s'inscrire dans un environnement favorable

Une stratégie nationale de gouvernement ouvert ne peut produire ses effets que si elle bénéficie d'un environnement propice. Pour être couronnée de succès, elle a besoin de s'appuyer sur un cadre stratégique et juridique robuste permettant d'établir les règles, de fixer des limites et de définir les droits et les obligations des pouvoirs publics comme des

parties prenantes. Étant donné qu'une telle stratégie englobe des domaines d'action différents mais liés, un rôle actif du centre de gouvernement est également nécessaire pour assurer un leadership et une coordination efficace de l'action menée. Enfin, une mise en œuvre réussie des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert requiert des moyens humains et financiers suffisants, associés à une utilisation stratégique des outils de l'administration numérique et de l'innovation dans le secteur public.

Un système robuste de suivi et d'évaluation des initiatives en matière de gouvernement ouvert est nécessaire pour mesurer les impacts et les réalisations

Des systèmes de suivi et d'évaluation sont indispensables à la production de politiques publiques pertinentes, robustes et fondées sur des données probantes. De tels systèmes permettent de veiller à ce que les résultats et réalisations escomptés se concrétisent, et de repérer et surmonter les obstacles à la mise en œuvre. Or, alors que 91 % des pays déclarent suivre les initiatives en matière de gouvernement ouvert, ils ne sont qu'une moitié à les évaluer. L'absence de principes et de lignes directrices internationalement reconnus sur les implications des stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert entrave elle aussi la collecte de données fiables, ainsi que la mise en évidence d'indicateurs comparables sur les processus et les impacts, à des fins d'évaluation. Or, faute de systèmes robustes de suivi et d'évaluation, les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert ne peuvent pas tenir leurs promesses s'agissant de renforcer la démocratie et de promouvoir une croissance inclusive.

Des formes nouvelles et innovantes d'association des citoyens montent en puissance dans le monde entier

Les pays du monde entier reconnaissent la nécessité d'associer les citoyens à l'action publique et à la conception et à la prestation des services publics afin de mieux répondre à un éventail de plus en plus large de problématiques. Certaines institutions vont bien au-delà de simples pratiques de consultation des citoyens, et expérimentent la co-production et la co-exécution de politiques publiques. Cependant, bien que de nombreux pays aient réalisé et continuent de réaliser des progrès importants dans la conception et la mise en œuvre d'initiatives participatives, les données montrent que leur plein potentiel n'est pas encore atteint, en particulier dans les phases finales du cycle des politiques publiques. En ce qui concerne les stratégies de gouvernement ouvert, l'élaboration de cadres stratégiques et législatifs spécifiques favoriserait le recours aux pratiques participatives, en définissant les mécanismes à utiliser et la marche à suivre pour encourager l'implication des citoyens à chaque étape du cycle des politiques publiques. Il sera également essentiel de mesurer le coût associé à ces exercices et leur impact final, afin de favoriser une utilisation plus stratégique des pratiques d'association des citoyens.

Parmi les priorités pour l'avenir, il faudra élargir l'éventail des acteurs et des thèmes couverts par les programmes nationaux en matière de gouvernement ouvert

Les réformes menées en matière de gouvernement ouvert correspondent à un ensemble de domaines et d'initiatives interconnectés ; elles ont donc posé des jalons et

renforcé des compétences nationales qui contribueront au succès de la conception et de la mise en œuvre de l'action menée en rapport avec les Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD). Au-delà de l'objectif 16, qui porte spécifiquement sur la gouvernance, les principes de transparence, de redevabilité et de participation liés au gouvernement ouvert peuvent contribuer à la réalisation de tous les Objectifs de développement durable.

En outre, un nombre croissant de pays sont en train de passer du concept de gouvernement ouvert à ce que l'OCDE appelle l'« État ouvert ». Ce changement consiste à promouvoir, dans le cadre des programmes nationaux de gouvernement ouvert, une collaboration plus large entre tous les grands acteurs institutionnels, y compris le pouvoir législatif et le système judiciaire, les institutions indépendantes telles que les médiateurs et les niveaux d'administration infranationaux. Tout en reconnaissant l'indépendance de chacune des institutions, l'objectif est de créer des synergies permettant d'améliorer l'impact global de leurs initiatives.

Les administrations infranationales offrent, depuis de nombreuses années, les exemples les plus emblématiques de pratiques de gouvernement ouvert. Le rôle qu'elles peuvent jouer dans la réussite des initiatives prises en la matière commence à être reconnu à sa juste valeur, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour mieux les associer à la conception et à la mise en œuvre des stratégies nationales. Des médias (traditionnels et nouveaux) indépendants et libres sont également importants pour promouvoir les principes de transparence et de redevabilité liés au gouvernement ouvert, et ils devraient être activement associés aux programmes nationaux de gouvernement ouvert. Il est nécessaire d'accorder plus d'attention à ces nouveaux domaines, et de recueillir des données supplémentaires sur le rôle que ces acteurs ont à jouer au service du gouvernement ouvert.

Chapitre 1.

Élaboration d'une stratégie unique et globale en matière de gouvernement ouvert

Ce chapitre propose une définition du gouvernement ouvert et souligne l'importance, en la matière, des principes de transparence, de redevabilité et de participation. À partir de données recueillies auprès de plus de 50 pays, il préconise une approche rationalisée, en rupture avec les initiatives et pratiques éparses actuellement en place dans divers pays. L'élaboration d'une stratégie nationale unique en matière de gouvernement ouvert permettrait aux pays d'intégrer ces initiatives à une approche suivie à l'échelle de l'administration tout entière, et de les mettre au service d'objectifs d'action, de visions stratégiques ou encore de plans nationaux de développement. Reste que, pour concevoir et mettre en œuvre efficacement une stratégie nationale unique en matière de gouvernement ouvert, il faut associer toutes les parties prenantes concernées, citoyens compris, à chaque étape de son élaboration.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes de la Cisjordanie au titre des normes du droit international.

Introduction

De nos jours, les pays du monde entier font face à des défis complexes, parmi lesquels le creusement des inégalités, la lenteur de la reprise économique, la faiblesse de la productivité, la baisse des niveaux de confiance à l'égard des pouvoirs publics, les effets des changements climatiques et, dans certains pays, une faiblesse des cours des matières premières qui oblige les autorités à faire des choix difficiles. Parallèlement, de plus en plus, on attend des pouvoirs publics qu'ils en fassent davantage avec moins de ressources et, surtout, qu'ils répondent aux attentes des citoyens s'agissant de poursuivre les réformes de la gouvernance publique.

La crise financière mondiale, conjuguée aux défis auxquels les pouvoirs publics font face, a érodé la confiance dans les institutions de l'État et entraîné une réévaluation du rôle des pouvoirs publics et de leurs rapports avec les citoyens et les marchés. Des réformes sont en cours pour restructurer l'organisation des administrations publiques en séparant l'action publique de la prestation des services publics et en conférant davantage de pouvoir aux administrations d'États fédérés et locales. Les organisations de la société civile, les entreprises et les représentants des administrations publiques collaborent de plus en plus au service d'une bonne gouvernance publique et d'une croissance inclusive, en mettant en place des cadres juridiques, institutionnels et stratégiques favorables.

Différentes initiatives internationales ont été lancées pour accroître la transparence des activités des pouvoirs publics et, malgré la récente résurgence de la notion de gouvernement ouvert, celle-ci n'est pas nouvelle. D'abord assimilée à la divulgation d'informations officielles politiquement sensibles, elle recouvre également, désormais, les nouvelles possibilités offertes par les « données ouvertes » et les technologies de l'information et des communications (TIC) sur le plan de l'innovation, de l'efficience et de la souplesse. La notion de gouvernement ouvert englobe plusieurs approches, définitions et principes et reflète les caractéristiques juridiques, historiques et culturelles de chaque pays. Ni les acteurs du monde universitaire, ni ceux de la société civile ne sont tombés d'accord sur une définition unique de ce concept. Pour sa part, l'OCDE définit le gouvernement ouvert comme **une culture de gouvernance qui se fonde sur des politiques et pratiques novatrices, durables et inspirées des principes de transparence, de redevabilité et de participation pour favoriser la démocratie et la croissance inclusive.**

Afin d'élaborer une stratégie nationale globale en matière de gouvernement ouvert, il serait crucial d'arrêter, pour la notion de gouvernement ouvert, une définition unique, pleinement reconnue par l'ensemble du secteur public, diffusée auprès de toutes les parties prenantes et acceptée par celles-ci. En effet, les réformes correspondantes doivent être conçues comme une stratégie menée à l'échelle de l'administration tout entière, dans l'optique de leur assurer l'impact le plus large et le plus durable possible. De fait, le concept de gouvernement ouvert ne doit pas être pris isolément, car il s'agit d'un outil crucial pour la concrétisation d'un certain nombre de réalisations dans des domaines spécifiques tels que l'intégrité, la lutte contre la corruption, la transparence du secteur public, la prestation des services publics et les marchés publics, entre autres. Une

stratégie globale de gouvernement ouvert doit inclure des principes, des réalisations à long terme, des résultats à moyen terme et des initiatives concrètes à mettre en œuvre en collaboration avec les citoyens, les organisations de la société civile et le secteur privé.

Définition de la notion de gouvernement ouvert

La résurgence des réformes en matière de gouvernement ouvert

Les missions élémentaires des pouvoirs publics consistent à mener des politiques et à assurer des services publics, au service des citoyens. Un certain nombre d'universitaires se sont essayés à définir ce qu'est l'action publique, y compris Guy Peters, pour qui elle est « la somme des activités des administrations publiques, qu'elles agissent directement ou par l'intermédiaire d'agents, en ce qu'elle influence la vie des citoyens » (ECOSOC, 2007). Pour Charles Cichran et Eloise Malone, « l'action publique consiste en des décisions politiques visant à mettre en œuvre des programmes pour atteindre des objectifs sociétaux », tandis que le chercheur Thomas Dye estime qu'il s'agit tout simplement de « toute l'action que les pouvoirs publics choisissent de mener ou non » (ibid.).

Ces trois dernières décennies, les pouvoirs publics ont apporté des changements majeurs à leur mode de gestion du secteur public. Le périmètre de ce que les pouvoirs publics choisissent de faire ou de déléguer à d'autres acteurs de la société a constamment varié. Robert Putnam a évalué les contributions positives qu'une communauté civique pouvait apporter aux décideurs et aux institutions étatiques au niveau local « s'agissant de créer des institutions représentatives fortes, réactives et efficaces ». De plus, Putnam a conclu que l'engagement civique était crucial, et il a créé l'expression de « capital social », qu'il définit comme « les caractéristiques de la vie sociale –réseaux, normes et confiance – qui permettent aux participants d'agir ensemble de manière plus efficace pour atteindre des objectifs communs […]. Le capital social, en somme, se réfère aux liens sociaux, et aux normes et à la confiance qui en découlent » (Putnam, 1995).

Dans les années 80, la Première ministre britannique, Margaret Thatcher, a lancé diverses réformes visant à réduire à son minimum l'importance de l'État et de sa bureaucratie. Cette « primauté de la gestion sur la bureaucratie », pour reprendre l'expression proposée par le Oxford Handbook of Public Management (Ferlie, Lynn, Jr. et Pollitt, 2007), a conduit à la création et à la diffusion rapide du concept de « nouvelle gestion publique ». Cette nouvelle gestion publique mettait l'accent sur la performance (en termes d'efficience organisationnelle et d'efficacité), sur les citoyens en tant que clients (et non pas seulement en tant que population à desservir), sur une autonomie managériale accrue et sur la séparation des fonctions des pouvoirs publics (OCDE, 2009). La philosophie qui sous-tendait ce concept a fait évoluer le rôle des acteurs publics, qui, de prestataires directs des services publics, ont eu tendance à se transformer en donneurs d'ordres (ibid.). En substance, le concept préconise un retrait maximal de l'État, et délègue aux acteurs non étatiques tels que les organisations de la société civile la tâche d'assurer la majorité des services publics. De plus, des réformes ont été menées pour restructurer l'organisation des administrations publiques. Il s'est souvent agi de séparer l'action publique de la prestation des services publics et de transférer plus de pouvoir aux administrations d'États fédérés et locales, en démantelant les organisations existantes et en en créant de nouvelles, plus autonomes.

La crise financière mondiale et les défis qu'elle a entraînés en matière de prestation des services publics ont érodé la confiance dans les institutions de l'État et entraîné une réévaluation du rôle des pouvoirs publics et de leurs rapports avec les marchés et les citoyens. Cela a conduit différents responsables politiques et universitaires à rouvrir le débat sur la répartition des tâches entre la société civile et les pouvoirs publics. Lors des élections législatives britanniques de 2010, David Cameron a lancé le concept de « big society », qui visait à redonner plus de pouvoir aux communautés locales et à encourager les organisations de la société civile à jouer un rôle plus actif, conformément aux préconisations de Robert Putnam, entre autres.

Selon une démarche similaire, le président américain Barack Obama a utilisé le concept de gouvernement ouvert comme principe directeur de son mandat, en soulignant l'importance d'un nouveau partenariat entre l'exécutif et les citoyens. Par exemple, dans son mémorandum de mars 2009 à l'intention des chefs des services et agences de l'exécutif, le président Obama s'est déclaré « déterminé à créer un degré d'ouverture sans précédent dans l'administration. Nous travaillerons ensemble pour donner confiance à la population et établir un système de transparence, de participation de la population et de collaboration. L'ouverture renforcera notre démocratie et favorisera l'efficience et l'efficacité de l'administration » (Obama, 2009). Depuis, les pays ont mis en œuvre une série de mesures visant à rétablir la confiance. Ils ont notamment mobilisé les citoyens ou les utilisateurs finaux des services publics, fait participer le secteur privé et les organisations de la société civile aux processus de décision et associé les acteurs issus de tous les niveaux d'administration à la prestation des services publics. Ils ont également élaboré des stratégies visant à faciliter la mise en œuvre des réformes. Par conséquent, les responsables publics, les entreprises et les organisations de la société civile unissent de plus en plus leurs efforts pour mettre en place des cadres juridiques, institutionnels et stratégiques qui contribuent à une bonne gouvernance publique et favorisent une croissance inclusive.

Différentes initiatives internationales ont été lancées pour accroître la transparence des activités des administrations publiques, parmi lesquelles l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA), la Transparency and Accountability Initiative (TAI), l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (COST), le réseau « Publiez ce que vous payez » et l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Cependant, aucune initiative n'est aussi globale que le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), qui a été lancé en 2011. Dans le cadre de ce Partenariat, les pays se sont engagés à œuvrer au développement d'une culture mondiale conforme aux idéaux d'une administration du XXIe siècle ouverte et participative, au service des citoyens et de leur autonomie (PGO, s. d.).[1] Cette initiative est rapidement passée de 8 pays membres en 2011 à 70 en septembre 2016, et elle a été ralliée par une grande partie des principales organisations non gouvernementales ainsi que des organisations intergouvernementales, y compris l'OCDE, dans une optique de renforcement de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance (encadré 1.1).

Encadré 1.1. **Initiatives internationales visant à améliorer la transparence**

Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA)

L'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (IITA) est une initiative multipartite qui vise à améliorer l'accès à l'information pour les ressources consacrées à l'aide, au développement et à l'assistance humanitaire. L'IITA réunit des organisations de la société civile, des experts en information sur l'aide, des donneurs et des pays bénéficiaires pour lutter efficacement contre la pauvreté. L'IITA a créé un cadre standard qui fournira des orientations à toutes les parties prenantes concernées et centralisera l'information afin de favoriser des initiatives d'aide plus cohérentes.

Transparency and Accountability Initiative (TAI)

La *Transparency and Accountability Initiative* (TAI) sert de plateforme pour les organisations et les projets qui partagent l'objectif commun d'une plus grande ouverture des institutions, des entreprises et des administrations publiques. Conformément à certains des principes du gouvernement ouvert, l'initiative vise à renforcer l'impact des actions menées en matière de transparence, de redevabilité et de participation. À cette fin, les principaux domaines d'intervention sont l'impact et l'apprentissage, les nouvelles technologies et les innovations en matière d'action publique.

Publiez ce que vous payez

L'objectif principal du réseau « Publiez ce que vous payez » est d'accroître la transparence de l'extraction et de la gestion des ressources naturelles en faisant en sorte que les citoyens soient associés au processus de décision sur les ressources naturelles extraites et sur leurs lieux d'extraction. Selon le réseau Publiez ce que vous payez, la divulgation des contrats, des paiements et des encaissements permettrait de mieux informer la population locale. L'objectif déclaré est, à terme, de progresser vers la transparence et la redevabilité pour chaque phase de la chaîne de valeur des ressources naturelles.

Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) a été lancée en 2002 en vue d'élaborer une norme mondiale assurant la transparence des recettes publiques provenant du secteur extractif. Elle oblige les autorités à déclarer leurs recettes provenant du secteur extractif, et les entreprises de ce secteur à déclarer leurs versements aux autorités sous forme d'impôts, de redevances ou de paiements en nature.

Un auditeur indépendant évalue ces deux remontées d'information, qui sont publiées en ligne. Un groupe multipartite composé de représentants des autorités, d'entreprises privées du secteur extractif et d'organisations de la société civile encadre chaque chapitre national de l'ITIE.

Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (COST)

À l'instar de l'ITIE, l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (COST) vise à améliorer la transparence et la redevabilité par la divulgation d'informations relatives à l'investissement dans les infrastructures publiques. En l'espace de quatre années d'existence, cette initiative multipartite a attiré 15 pays membres issus de quatre continents ; elle fonctionne en lien étroit avec le Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Encadré 1.1. **Initiatives internationales visant à améliorer la transparence** *(suite)*

Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO)

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) a été lancé en 2011 pour fournir une plateforme internationale aux réformateurs nationaux déterminés à rendre leurs administrations plus ouvertes, responsables et adaptées aux citoyens. Cette initiative est rapidement passée de 8 pays membres en 2011 à 70 en septembre 2016, et elle a été ralliée par une grande partie des principales organisations non gouvernementales œuvrant en faveur de la démocratie, de la transparence et de la bonne gouvernance.

En devenant membres du PGO, les pays s'engagent à respecter quatre principes fondamentaux du gouvernement ouvert : l'accès à l'information (y compris la transparence de l'administration) ; la participation civique (y compris l'engagement civique) ; l'intégrité (y compris la lutte contre la corruption) ; et l'accès à la technologie, au service de l'ouverture et de la responsabilité. Les pays sont tenus d'approuver une Déclaration de haut niveau pour un gouvernement ouvert, d'élaborer un plan d'action biennal par le biais d'une consultation publique et de préparer un rapport annuel d'autoévaluation. En quelques années d'existence, le PGO a considérablement modifié la dynamique de l'action menée à l'échelon international en matière de gouvernement ouvert et de la collaboration entre les principaux acteurs des écosystèmes nationaux sur le même thème.

En ce qui concerne l'adhésion au PGO, certains critères minimaux doivent être respectés pour devenir officiellement membre de l'organisation mondiale. Ces conditions relèvent de quatre grands thèmes :

- la transparence budgétaire, y compris la redevabilité budgétaire et un système budgétaire ouvert ;
- une législation en matière d'accès à l'information ;
- la divulgation du patrimoine des agents publics ;
- la participation des citoyens et une protection fondamentale des libertés civiles.

Sources : site internet de l'Initiative internationale pour la transparence de l'aide (s. d.), « About IATI », www.aidtransparency.net/about (consulté le 21 juillet 2016) ; site internet de la *Transparency and Accountability Initiative* (s. d.), « About the T/A Initiative », www.transparency-initiative.org/about (consulté le 21 juillet 2016) ; site internet du réseau « Publiez ce que vous payez » (s. d.), « Objectifs », www.publishwhatyoupay.org/fr/objectifs/ (consulté le 21 juillet 2016) ; site internet de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (s. d.), « Qui sommes-nous ? », http://eiti.org/fr/ (consulté le 21 juillet 2016) ; site internet de l'Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (s. d.), « CoST - Better Value from public infrastructure investment », www.constructiontransparency.org/the-initiative?forumboardid=1&forumtopicid=1 (consulté le 21 juillet 2016) ; site internet du PGO (Partenariat pour un gouvernement ouvert) (s. d.), « What is the Open Government Partnership », www.opengovpartnership.org/about (consulté le 13 juin 2016).

Historique du gouvernement ouvert

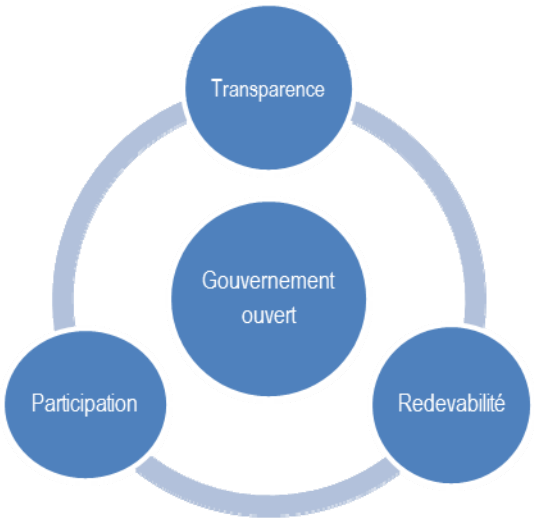
Malgré la résurgence récente de la notion de gouvernement ouvert, celle-ci n'est pas nouvelle. On peut la faire remonter à 1798, quand Thomas Jefferson a déclaré que « pour que les gens puissent faire confiance à leur propre gouvernement, ils doivent être bien

informés » (Wirtz et Birkmeyer, 2015). Dans les années 50, cette notion a été assimilée à la divulgation d'informations officielles politiquement sensibles ; elle a ensuite été utilisée dans les débats qui ont abouti à l'adoption, aux États-Unis, du Freedom of Information Act (Yu et Robinson, 2012). Au fil des ans, la notion s'est élargie ; depuis l'avènement d'internet, elle recouvre également les nouvelles possibilités que les « données ouvertes » et les technologies de l'information et des communications (TIC) offrent aux administrations en termes d'innovation, d'efficience et de souplesse. La période récente est marquée par une prise de conscience progressive du fait que les données ouvertes et le gouvernement ouvert peuvent offrir d'importantes possibilités en termes de croissance économique, dans la mesure où ils peuvent contribuer à l'activité économique, à la mise en place de services publics d'un coût maîtrisé et à la création d'emplois (OCDE, 2015b).

Ni les universitaires ni les groupes de la société civile ne sont tombés d'accord sur une définition unique de la notion de gouvernement ouvert. Comme le soulignent Wirtz et Birkmeyer, « la littérature ne permet pas de dégager une compréhension claire de ce que l'expression "gouvernement ouvert" recouvre en général, et ne propose même pas de définitions fondamentales et intégratives » (Wirtz et Birkmeyer, 2015). S'employant à faire la synthèse des différents types de définitions en présence, Wirtz et Birkmeyer (2015) résument la notion de gouvernement ouvert à « un processus multilatéral, politique et social qui comprend notamment une action transparente, collaborative et participative des autorités et des administrations. » À cet égard, les deux auteurs énoncent les conditions suivantes : « [...] les citoyens et les groupes sociaux devraient être intégrés aux processus politiques avec l'appui des technologies modernes de l'information et des communications, ce qui devrait améliorer l'efficacité et l'efficience de l'action des autorités et des administrations » (ibid.). De fait, le concept de gouvernement ouvert recouvre plusieurs approches, définitions et principes et reflète les différences d'ordre juridique, historique et culturel qui existent entre les pays.

Ces dernières décennies, on a de plus en plus rassemblé les trois aspects que sont la transparence, la redevabilité et la participation (graphique 1.1) au sein du concept de gouvernement ouvert, dans le but d'amener les pouvoirs publics à tenir compte des exigences et des besoins exprimés par les citoyens face aux politiques publiques.

Graphique 1.1. **Les principes du gouvernement ouvert**



Source : élaboré par l'auteur.

Transparence

La transparence des pouvoirs publics est définie comme la divulgation et l'accessibilité ultérieure des données publiques pertinentes. Fung, Graham et Weil (2007) distinguent deux générations de politiques de transparence : la première génération se réfère à la divulgation de documents officiels pour assurer l'accès du public à l'information. Cette génération est axée sur des textes sur l'accès à l'information, dont pratiquement tous les pays membres de l'OCDE se sont dotés (OCDE, 2011). L'idée sous-jacente est que l'accès sans entrave à l'information renforce les moyens dont disposent les citoyens pour demander des comptes aux pouvoirs publics. La deuxième génération de politiques de transparence, que Fung, Graham et Weil (2007) appellent la « transparence ciblée », se réfère à la disponibilité d'indications présentant un intérêt concret, avec des domaines bien définis auxquels cette information est destinée. Il est important que les pouvoirs publics évoluent vers une transparence plus ciblée, car la transparence ne contribue à l'amélioration des politiques publiques que lorsque l'information est pertinente, récente et utile pour un groupe ciblé d'utilisateurs, sous un format approprié.

Redevabilité

La redevabilité fait référence à la responsabilité et au devoir des pouvoirs publics d'informer leurs citoyens des décisions qu'ils prennent ainsi que de rendre compte des activités et des performances de l'ensemble des administrations et de leurs agents. Dans un système démocratique de gouvernance, la population est la principale source de légitimité pour les missions des agents publics. Les citoyens ont donc le droit de demander des comptes aux pouvoirs publics afin de maintenir et de renforcer l'ordre démocratique. Dans le même temps, les pouvoirs publics doivent intégrer à leur culture l'obligation de rendre des comptes à leurs citoyens, que ceux-ci l'exigent activement ou pas.

Participation

La participation se réfère généralement au fait d'associer des individus et des groupes à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation d'un projet ou d'un plan. Ainsi, la participation se réfère à l'idée que, pour tirer pleinement parti d'une interaction active avec leur population, les pouvoirs publics doivent reconnaître les avantages que tous les acteurs de la société, en particulier les citoyens, les organisations de la société civile et le secteur privé, peuvent leur offrir, et qu'ils doivent leur fournir des renseignements, les consulter et – surtout – les associer à leur action. Le fait d'associer activement les citoyens contribue à une utilisation plus ciblée des ressources limitées de l'État et à une meilleure conception et prestation des services publics, par exemple via une consultation des citoyens sur leurs besoins. La participation active va au-delà du vote et des élections et reconnaît la capacité des citoyens à co-générer des pistes d'action. Pour une approche efficace de la participation des citoyens, les pouvoirs publics doivent partager leurs programmes avec toutes les parties prenantes pertinentes et se montrer déterminés à ce que les propositions générées conjointement aient un impact sur le cycle des politiques publiques. Dans le même temps, la participation active exige que les citoyens acceptent une responsabilité accrue en matière d'action publique.

La création d'une définition unique de la notion de gouvernement ouvert pour chaque pays

Les données probantes recueillies au fil des années semblent montrer qu'un gouvernement est ouvert lorsqu'il se conforme aux principes de la transparence, de la redevabilité et de la participation. Par conséquent, l'OCDE définit le gouvernement ouvert comme « **une culture de gouvernance qui se fonde sur des politiques et pratiques novatrices, durables et inspirées des principes de transparence, de redevabilité et de participation pour favoriser la démocratie et la croissance inclusive** ».

L'une des premières tentatives visant à apporter une contribution à ce débat a été effectuée par l'OCDE en 2001, lorsqu'elle a élaboré une liste de Principes directeurs pour une action publique ouverte et inclusive (encadré 1.2).

Encadré 1.2. **Principes directeurs pour une action publique ouverte et inclusive**

1. **Engagement :** un leadership et un engagement fort en faveur d'une action publique ouverte et inclusive sont nécessaires à tous les niveaux – qu'il s'agisse des responsables politiques, des hauts fonctionnaires ou des agents publics.
2. **Droits :** les droits des citoyens à être informés, à être consultés et à être associés à l'action publique et à la prestation des services publics doivent se fonder sur une base juridique ou stratégique solide. L'obligation faite aux pouvoirs publics de répondre aux citoyens doit être clairement énoncée. Des dispositifs indépendants de contrôle ont un rôle essentiel à jouer pour garantir le respect de ces droits.
3. **Clarté :** les objectifs et les limites en matière d'information, de consultation et de participation doivent être bien définis dès le départ. Les rôles et les responsabilités respectifs de toutes les parties doivent être clairs. L'information officielle doit être complète, objective, fiable, pertinente et facile à trouver et à comprendre.

Encadré 1.2. **Principes directeurs pour une action publique ouverte et inclusive** *(suite)*

4. **Calendrier :** l'association des citoyens doit intervenir aussi tôt que possible dans le processus de l'action publique, afin de permettre l'émergence d'un éventail plus large de solutions et d'améliorer les chances de mise en œuvre réussie. Il faut donner à la consultation et à la participation le temps de porter leurs fruits.
5. **Inclusion :** tous les citoyens doivent bénéficier de possibilités égales et de canaux multiples pour accéder à l'information, être consultés et participer. Tout doit être fait, dans la mesure du raisonnable, pour associer le plus large éventail de citoyens possible.
6. **Ressources :** pour bien assurer l'information, la consultation et la participation de la population, des ressources financières, humaines et techniques suffisantes sont nécessaires. Les agents publics doivent avoir accès aux compétences, aux orientations et aux formations requises, et la culture administrative doit favoriser à la fois les outils traditionnels et les outils en ligne.
7. **Coordination :** les initiatives visant à informer la société civile, à la consulter et à dialoguer avec elle, doivent être coordonnées au sein des niveaux d'administration et entre eux afin d'assurer la cohérence de l'action menée, d'éviter les doubles emplois et de réduire le risque de lassitude à l'égard des procédures de consultation. Les efforts de coordination ne doivent pas peser sur les capacités d'initiative et d'innovation ; l'objectif est de tirer parti des réseaux de connaissances et des familles professionnelles existant au sein et en dehors de l'administration.
8. **Redevabilité :** les pouvoirs publics ont l'obligation d'informer les participants de l'utilisation qu'ils font des indications recueillies dans le cadre des opérations de consultation et d'association des citoyens. Des mesures visant à garantir que le processus d'action publique soit ouvert, transparent et susceptible de faire l'objet d'un contrôle externe peuvent renforcer la redevabilité des pouvoirs publics et la confiance qu'ils inspirent.
9. **Évaluation :** les administrations doivent évaluer leurs performances. Pour que cette évaluation porte ses fruits, des efforts devront être déployés pour mettre en place la demande, les capacités, la culture et les outils requis en matière d'évaluation de l'association de la population**.**
10. **Citoyenneté active :** une société civile dynamique est bénéfique pour les sociétés, et les pouvoirs publics peuvent faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, sensibiliser la population, renforcer l'éducation et les compétences en matière civique et favoriser le renforcement des capacités au sein des organisations de la société civile. Les administrations doivent réinventer leur rôle afin de soutenir efficacement la résolution autonome de problèmes par les citoyens, les organisations de la société civile (OSC) et les entreprises.

Sources : adapté de OCDE (2002), Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr ; et de la mise à jour proposée dans OCDE (2009), Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services, « OCDE Studies on Public Engagement », Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

Bien qu'il serait souhaitable de pouvoir énoncer, pour la notion de gouvernement ouvert, une définition unique et susceptible de convenir à tous les contextes culturels, il est important de noter que lorsqu'un pays souhaite progresser vers une culture de gouvernance plus ouverte et plus redevable, la définition retenue doit tenir compte des caractéristiques culturelles, historiques, institutionnelles, sociales et politiques de ce pays. Cette définition doit être pleinement reconnue et admise par l'ensemble du secteur public, mais aussi communiquée à et acceptée par toutes les parties prenantes (les citoyens, la société civile, le secteur privé, etc.), afin d'assurer une plus grande adhésion et une meilleure appropriation.

Une bonne définition de la notion de gouvernement ouvert est importante pour les raisons suivantes :

- elle informe la population sur les éléments essentiels d'un gouvernement ouvert et sur la portée et les limites de cette notion ;
- elle facilite une communauté de compréhension et d'usage de la notion de gouvernement ouvert, ce qui oriente l'ensemble des parties prenantes et des responsables publics vers les mêmes objectifs ;
- elle facilite une analyse robuste de l'impact des stratégies et des initiatives en matière de gouvernement ouvert à l'échelle de l'ensemble des institutions et des niveaux d'administration ;
- elle facilite les comparaisons internationales entre les stratégies et initiatives en matière de gouvernement ouvert.

En outre, il est important de prendre en considération les critères présentés dans l'encadré 1.3 lors de la création de la définition.

Encadré 1.3. **Critères de qualité d'un concept**

Cohérence : différenciation, définition, clarté, limites. Quel est le degré de cohérence interne et de différenciation externe des attributs du concept par rapport aux concepts et entités voisins ?

Opérationnalisation : mesure, indicateurs, précision. Les limites du concept sont-elles claires ? Qu'est-ce qui nous permet de le reconnaître ?

Validité : précision, exactitude, fiabilité. Le concept est-il valable ? Mesurons-nous ce que nous sommes censés mesurer ?

Utilité concrète : types naturels, utilité classificatoire. Quelle est l'utilité du concept au sein d'un ensemble de concepts étroitement liés ?

Résonance : familiarité, usage normal. Quel est le degré de résonance du concept - dans des contextes ordinaires et/ou spécialisés ?

Plage contextuelle : ampleur, champ d'application, portée, étendue. Dans combien de contextes linguistiques (régions linguistiques) un concept est-il viable ? Dans quelle mesure peut-il passer d'un contexte linguistique à l'autre ?

Parcimonie : à quel point les éléments ci-après sont-ils courts : 1) le terme ; et 2) sa liste d'attributs caractéristiques ?

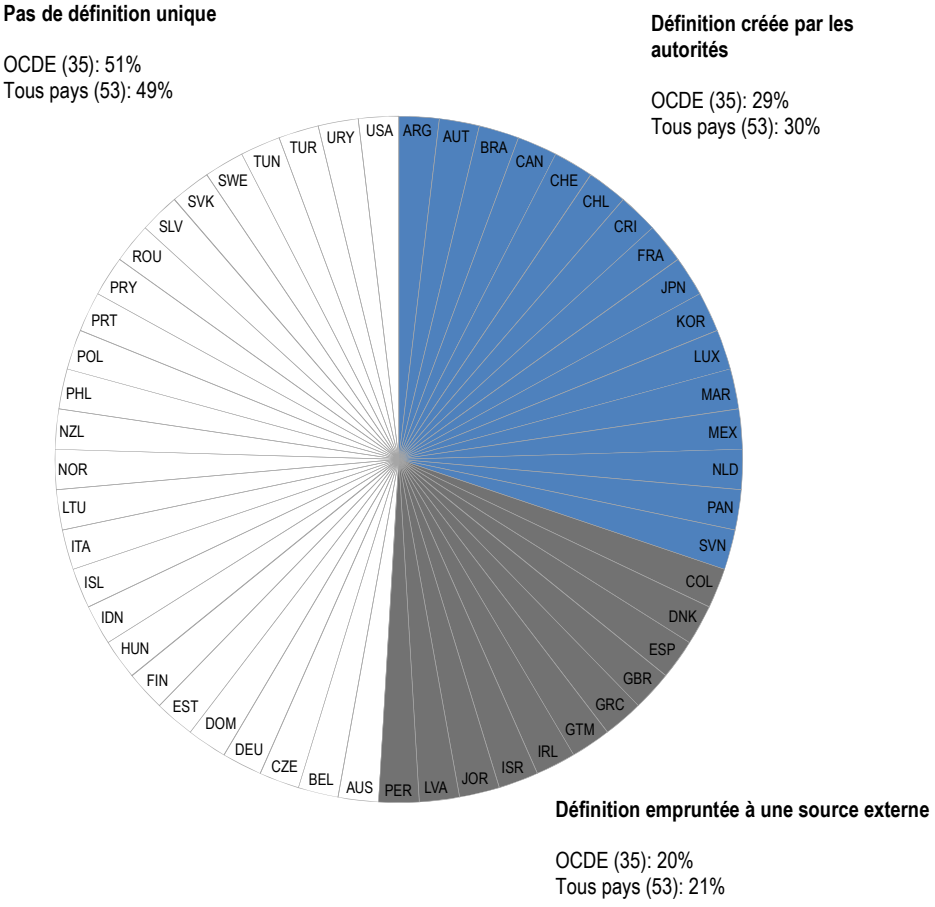
Encadré 1.3. **Critères de qualité d'un concept** *(suite)*

Utilité analytique/empirique : quelle est l'utilité du concept dans un contexte analytique (théorique) ou un plan de recherche particulier ?

Source : Gerring, J. (1999), « What makes a good concept? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences », *Palgrave Macmillan Journals*, 31(3), pp. 357–393.

Selon l'*OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* (ci-après, l'« enquête de l'OCDE », 2015), seuls 51 % des pays interrogés (49 % pour les pays de la zone OCDE) sont dotés d'une définition unique de la notion de gouvernement ouvert. Parmi ces pays, 30 % (29 % pour la zone OCDE) ont formulé une définition nationale propre (graphique 1.2). Par exemple, le Canada définit le gouvernement ouvert comme « une culture de gouvernance reposant sur la notion que le public a le droit d'accéder aux documents et aux délibérations du gouvernement, ce qui favorise l'ouverture, la transparence et la responsabilisation » (Gouvernement du Canada, 2014). La Corée définit le gouvernement ouvert comme « un nouveau paradigme de fonctionnement de l'administration visant à offrir des services publics personnalisés et à générer de nouveaux emplois de façon créative en ouvrant et en partageant des données publiques avec la population et en encourageant la communication et la collaboration entre les services officiels. Ouvrir l'administration, c'est la rendre plus axée sur les services, plus compétente et plus transparente, afin d'assurer le bonheur des citoyens »[2] (encadré 1.4). En outre, 21 % des pays (20 % pour la zone OCDE), dont la Colombie, le Danemark, l'Espagne et l'Irlande, ont adopté une définition issue d'une source externe, et notamment du Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Graphique 1.2. **Pays disposant ou non d'une définition officielle de la notion de gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 1.4. **Exemples de pays ayant adopté une définition officielle unique de la notion de gouvernement ouvert**

Canada

Une culture de gouvernance reposant sur la notion que le public a le droit d'accéder aux documents et aux délibérations du gouvernement, ce qui favorise l'ouverture, la transparence et la responsabilisation

Chili

Une politique publique applicable à l'ensemble de l'appareil public visant à renforcer et à améliorer le cadre institutionnel et la gestion des affaires publiques en promouvant et en consolidant les principes de transparence et d'accès à l'information publique, ainsi que les mécanismes de participation des citoyens à la conception, à la formulation, à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques publiques. Tout cela s'inscrit dans le cadre du processus actuel de modernisation des institutions publiques, dont l'objectif est de progresser vers un État au service de tous les citoyens et d'améliorer la qualité de vie de la population.

France

Le gouvernement ouvert est perçu comme la transparence de l'action publique et son ouverture aux nouvelles formes de participation et de collaboration avec les citoyens et la société civile. En France, les racines historiques de la définition du gouvernement ouvert se trouvent dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dont l'article 15 énonce que la société « a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Le gouvernement ouvert contribue à promouvoir :

- la construction de la transparence et de la confiance démocratique à travers des données ouvertes, des processus de décision ouverts et la redevabilité.
- l'autonomisation du citoyen, grâce à la possibilité de prendre des décisions éclairées et d'exercer une citoyenneté active au moyen d'outils numériques et de ressources partagées au service d'une autonomie accrue.
- l'adaptation des pratiques administratives à la révolution numérique par la co-création, l'agilité et la simplification, l'innovation, les stratégies axées sur les données, la transformation de l'administration en plateforme, etc.

Corée

Le gouvernement 3.0 (Initiative pour un gouvernement ouvert) est un nouveau paradigme de fonctionnement de l'administration visant à offrir des services publics personnalisés et à générer de nouveaux emplois de façon créative en ouvrant et en partageant des données publiques avec la population et en encourageant la communication et la collaboration entre les services officiels. Le Gouvernement 3.0 vise à rendre l'administration plus axée sur les services, plus compétente et plus transparente, afin d'assurer le bonheur des citoyens.

Luxembourg

Le gouvernement d'un État constitutionnel démocratique et redevable, fondé sur l'État de droit et la justice, qui vise, dans la mesure de ce qui est possible, utile et non contraire aux droits de l'homme et aux autres valeurs fondamentales, à assurer un niveau maximum de transparence et de participation des citoyens.

Encadré 1.4. **Exemples de pays ayant adopté une définition officielle unique de la notion de gouvernement ouvert** *(suite)*

Mexique

Le gouvernement ouvert est un nouveau modèle de gouvernance qui cherche à transformer la relation entre les pouvoirs publics et la société pour renforcer la démocratie. Il crée un environnement qui positionne l'administration comme plateforme d'innovation. Le gouvernement ouvert repose sur une culture de transparence, de collaboration, de participation et de reddition de comptes qui permet la création de nouvelles initiatives et la mise en place de solutions aux défis publics liés au développement du pays.

Pays-Bas

Un gouvernement transparent, facilitateur et accessible.

Costa Rica

« Le gouvernement ouvert est crucial pour notre administration. Il est considéré comme un appel renouvelé à la réforme de l'État et à la modernisation de l'administration publique, grâce à une relation innovante entre les différents acteurs, au service de la création de valeur publique. Ce n'est pas une fin en soi, mais un moyen de promouvoir la transparence, la collaboration et la participation. […] La transparence est entendue de manière proactive – c'est-à-dire comme la reconnaissance de droits et de pouvoirs permettant aux citoyens, grâce à un accès à l'information publique, de participer et de se forger une opinion sur les affaires publiques. La collaboration est définie comme l'engagement des citoyens et des autres acteurs à participer et à travailler avec les pouvoirs publics pour améliorer les services publics, ainsi que comme l'intégration et l'interopérabilité qui doivent exister en interne et entre les différentes agences et les organismes publics, au service du gouvernement ouvert. Enfin, la participation des citoyens souligne le rôle des citoyens dans les affaires publiques et dans l'adoption des décisions qui les touchent, dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre de solutions placées sous le signe de la responsabilité partagée afin de tirer parti des capacités et de l'intelligence collectives des acteurs sociaux. »

Panama

Le gouvernement ouvert est celui qui favorise la transparence par l'accès à l'information publique, la redevabilité, la divulgation des données et l'utilisation des technologies ; qui renforce la participation et la collaboration avec les citoyens pour améliorer la gestion publique et les services publics ; et qui ménage la marge d'action nécessaire à la mise au point de nouvelles politiques publiques [...].

Note : certaines des définitions ont été traduites de leur langue d'origine par les auteurs de ce rapport.

Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Une meilleure gouvernance publique grâce à une stratégie nationale de gouvernement ouvert

Le gouvernement ouvert, élément clé d'une bonne gouvernance publique

La bonne gouvernance publique est reconnue comme un facteur clé du développement économique et du bien-être social. Parmi les principes de bonne gouvernance communément admis, on trouve l'ouverture, la transparence et la redevabilité ; l'équité et la justice dans la relation des pouvoirs publics avec les citoyens et les autres parties prenantes, y compris des mécanismes de consultation et de participation ; des services publics efficients et efficaces ; des lois et des règlements clairs, transparents et applicables ; la cohérence dans la création des politiques ; le respect de l'État de droit ; et des exigences élevées en matière d'éthique. Ces principes sont les piliers d'un gouvernement ouvert (OCDE, 2003).

Le gouvernement ouvert est devenu un moteur de la croissance inclusive, dans la mesure où il favorise des institutions inclusives qui permettent une participation effective des citoyens, un pluralisme et un système de contre-pouvoirs. Dans les pays où ces dispositifs efficaces de redevabilité sont en place, les citoyens peuvent bénéficier d'un meilleur accès à des services publics de qualité (OCDE, 2015b). Les avantages (encadré 1.5) de pouvoirs publics transparents et ouverts peuvent être résumés en deux grands points :

- il s'agit d'un moteur crucial pour rétablir la confiance à l'égard des pouvoirs publics, y compris à travers une gestion moderne de l'information permettant aux citoyens d'obtenir des informations pertinentes en ligne.
- il s'agit d'un levier d'action pour lancer le changement et des réformes durables dans le secteur public afin de gagner en efficience (OCDE, 2015c).

Encadré 1.5. **Les avantages potentiels d'un gouvernement ouvert**

- **Accroître la confiance à l'égard des pouvoirs publics.** La confiance est une conséquence du gouvernement ouvert qui peut, à son tour, renforcer les performances des administrations publiques dans d'autres domaines. De plus, si les citoyens font confiance aux pouvoirs publics ou à des politiques publiques spécifiques, ils peuvent être plus disposés à payer (des redevances, des contributions, des impôts) pour financer ces politiques.
- **Assurer de meilleures retombées à moindre coût.** La conception et l'exécution conjointes des politiques, des programmes et des services avec les citoyens, les entreprises et la société civile offrent la possibilité de tirer parti d'un réservoir plus vaste d'idées et de ressources.
- **Accroître le respect des textes.** Associer la population au processus l'aide à comprendre les enjeux de la réforme et peut conférer de la légitimité aux décisions adoptées.
- **Assurer un accès équitable à l'action publique** en abaissant le seuil d'accès aux processus de l'action publique pour les personnes se heurtant à des barrières à la participation.

Encadré 1.5. **Les avantages potentiels d'un gouvernement ouvert** *(suite)*

- **Favoriser l'innovation et les nouvelles activités économiques.** L'association de la population et le gouvernement ouvert sont de plus en plus reconnus comme des moteurs de l'innovation et de la création de valeur, dans le secteur privé comme le secteur public.
- **Améliorer l'efficacité en tirant parti des connaissances et des ressources des citoyens qui font habituellement face à des barrières à la participation.** Associer la population peut permettre de mener des politiques mieux ciblées et répondant aux besoins des citoyens, d'où une utilisation plus judicieuse des ressources.

Source : OCDE (2010a), « Background document for Session 1 of OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making », réunion d'experts sur le thème « Bâtir une administration ouverte et innovante pour améliorer les politiques et la prestation des services », OCDE, Paris, 8 et 9 juin 2010, www.oecd.org/gov/46560128.pdf.

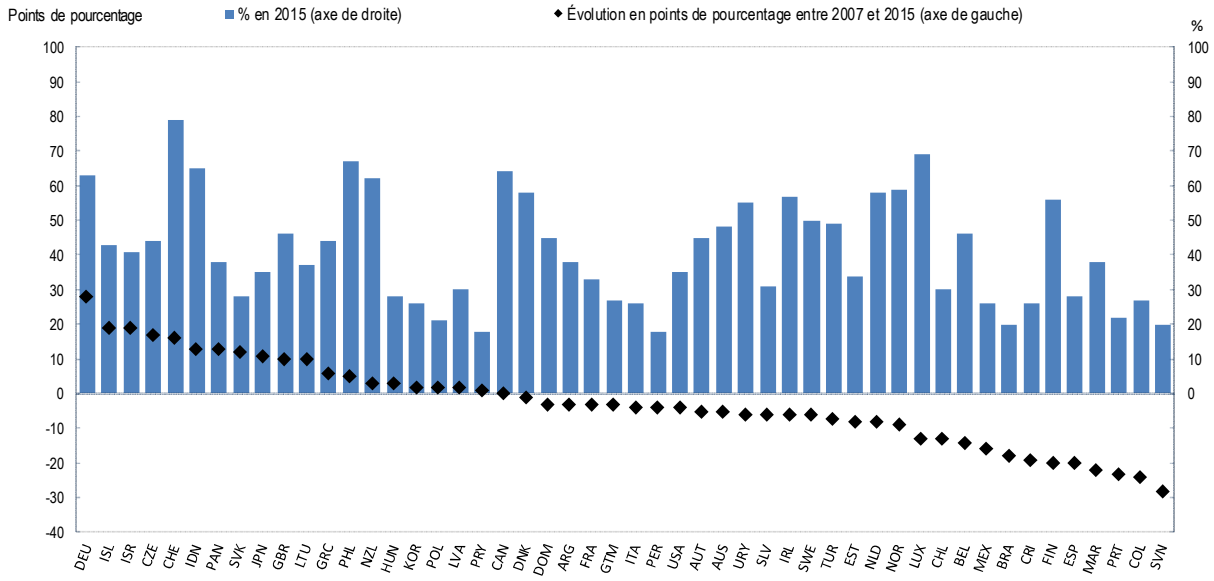
Les réformes en matière de gouvernement ouvert peuvent aider à rétablir la confiance dans les pouvoirs publics

La confiance à l'égard des pouvoirs publics est importante ; elle signifie que les particuliers et les entreprises se fient aux autorités pour mener une action judicieuse et considérée comme juste, et elle légitime les actions et les décisions des pouvoirs publics. La confiance à l'égard des pouvoirs publics reflète le niveau de satisfaction des citoyens à l'égard de leurs dirigeants de leur pays, et elle est corrélée négativement avec, entre autres, les niveaux perçus de corruption des pouvoirs publics, de détournement des ressources publiques ou de comportement indélicat des agents publics (OCDE, 2015b). La baisse de la confiance peut conduire à un moindre respect des textes législatifs et réglementaires, ce qui pourrait, par exemple, avoir une incidence sur la volonté des citoyens de payer des impôts, affectant ainsi la quantité et la qualité des services publics assurés. En outre, de faibles niveaux de confiance peuvent avoir un impact sur les décisions d'investissement, car ils rendent les particuliers et les entreprises moins enclins à prendre des risques, ce qui pèse sur l'innovation, les embauches et la croissance à long terme. La crise financière de 2008 et la récession qui a suivi ont, dans la plupart des économies, érodé la confiance à l'égard des institutions publiques (graphique 1.3). La plupart des pays font également face à des restrictions budgétaires, à l'heure où les citoyens attendent de l'État des services publics plus complets et de meilleure qualité.

La relation entre la confiance dans les institutions publiques et les stratégies de gouvernement ouvert est réciproque : premièrement, en tant que fondement de la légitimité des autorités, la confiance est un ingrédient essentiel pour une action publique ouverte et inclusive, étant donné qu'une vaste gamme d'interventions publiques ont besoin, pour être couronnées de succès, de l'implication et de l'adhésion de la population (Bellantoni et Baena Olabe, 2016). Réciproquement, les pratiques de gouvernement ouvert visent, pour partie, à accroître la satisfaction de la population à l'égard des services publics, à renforcer la redevabilité et à mieux faire connaître les processus et les résultats de l'action publique ; elles jouent donc un rôle crucial s'agissant de renforcer la confiance des citoyens.

Les citoyens jugent généralement les États démocratiques selon deux critères : leur « performance démocratique » (c'est-à-dire le degré auquel les processus décisionnels de l'administration respectent les principes démocratiques) et leur « performance stratégique » (c'est-à-dire leur capacité à produire des retombées positives tangibles pour la société). Comme le montre le graphique 1.4, une action publique plus transparente et inclusive peut contribuer à renforcer les deux, et les principes liés au gouvernement ouvert peuvent fournir des indications utiles aux pays désireux de renforcer la confiance.

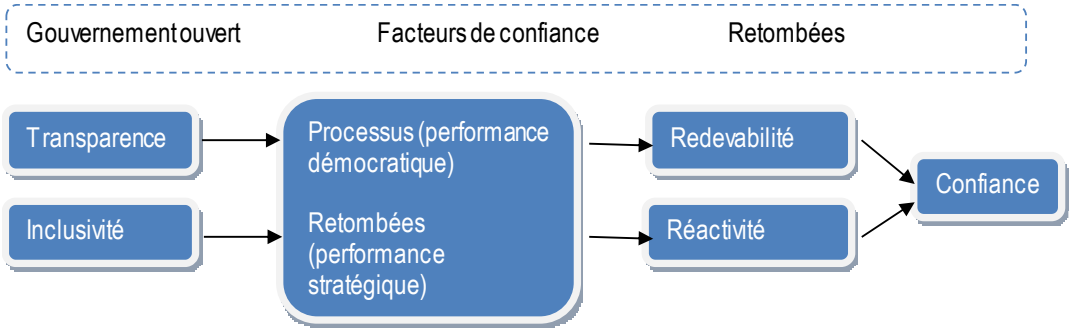
Graphique 1.3. **La confiance à l'égard des autorités nationales**



Note : Les données correspondent au pourcentage de réponses positives à la question « Avez-vous confiance dans les autorités nationales ? ». Les données pour l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, le Portugal, la République slovaque, la Slovénie et la Suisse portent sur 2006, et non 2007. Les données pour l'Islande et le Luxembourg portent sur 2008, et non 2007. Les données pour le Maroc portent sur 2011, et non 2007. On ne dispose pas de données pour la Tunisie.

Source : Gallup World Poll (s. d.), « Gallup World Poll » www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.

Graphique 1.4. **Le lien entre le gouvernement ouvert et la confiance**



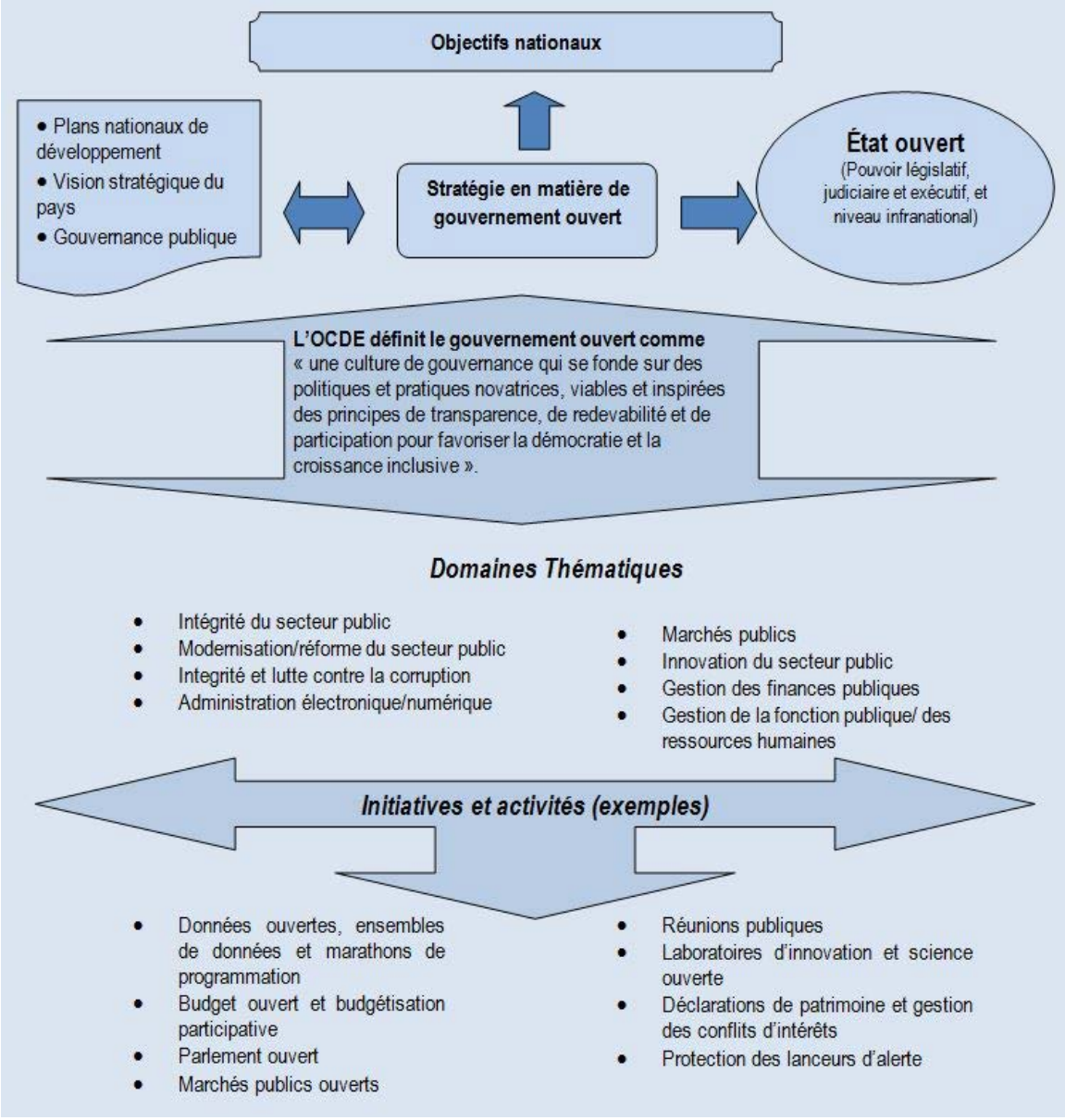
Source : élaboré par l'auteur.

Cela semble indiquer que rétablir la confiance dans les institutions publiques implique de s'intéresser à la fois aux *attitudes* de la population à l'égard des politiques publiques et aux *retombées* concrètes de ces politiques. La teneur et l'efficacité des politiques publiques et la qualité des services publics sont les principaux facteurs qui influent sur la façon dont les pouvoirs publics sont perçus, mais le processus de conception et de mise en œuvre des politiques joue également un rôle important dans la façon dont la population perçoit l'efficacité des pouvoirs publics.

Stratégie en matière de gouvernement ouvert : la rationalisation d'initiatives éparses

Les initiatives liées au gouvernement ouvert ne peuvent exister isolément, car il s'agit d'un outil crucial pour la concrétisation d'un certain nombre de réalisations dans des domaines aussi divers que l'intégrité, la lutte contre la corruption, la transparence du secteur public, la prestation des services publics et les marchés publics, entre autres. Les réformes correspondantes doivent être conçues comme une stratégie menée à l'échelle de l'administration tout entière, dans l'optique de leur assurer l'impact le plus large possible (graphique 1.5), et leur caractère pluridimensionnel et transversal doit être reconnu. Elles englobent un large éventail de principes et de pratiques qui visent à rendre les rapports entre les pouvoirs publics et les citoyens et autres parties prenantes plus dynamiques et plus mutuellement avantageux, et à les placer sous le signe de la confiance réciproque. Afin de rationaliser les diverses initiatives en cours dans un large éventail de domaines, il est important de disposer d'une stratégie unique en matière de gouvernement ouvert, qui regroupe toutes les initiatives éparses et qui garantisse que toutes poursuivent les mêmes objectifs nationaux, de façon coordonnée.

Graphique 1.5. **Cadre pour une stratégie en matière de gouvernement ouvert**

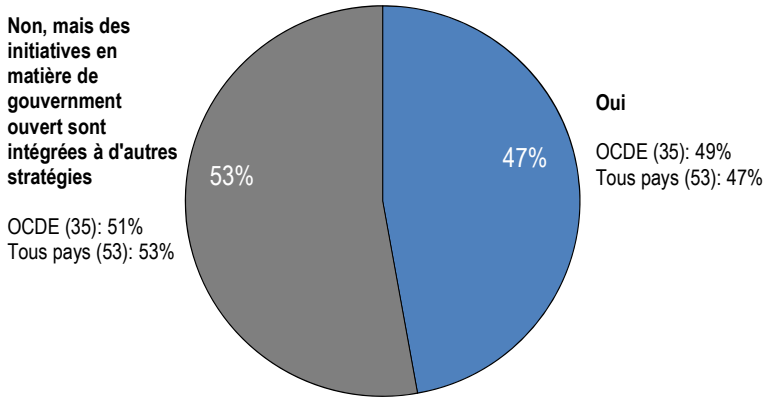


Source : élaboré par l'auteur.

En matière de gouvernement ouvert, l'adoption, à l'échelon national, d'une stratégie à moyen ou long terme globale et cohérente est précieuse afin de fournir des orientations claires à l'ensemble du gouvernement et, plus largement, à l'ensemble des administrations publiques. Une telle stratégie est également fondamentale pour mesurer la performance des actions et initiatives publiques. En général, cette stratégie se fonde sur une analyse des défis et possibilités actuels et futurs, assure une cohérence d'action à long terme et évalue la disponibilité des ressources et des capacités nécessaires. Par

conséquent, dans 47 % des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE (49 % pour la zone OCDE), il existe une stratégie nationale unique en matière de gouvernement ouvert,[3] tandis que 53 % des pays interrogés (51 % pour la zone OCDE) ne disposent pas d'une telle stratégie nationale unique : les principes et initiatives en matière de gouvernement ouvert sont intégrés à d'autres initiatives, politiques ou stratégies sectorielles (graphique 1.6).

Graphique 1.6. **Existence d'une stratégie unique en matière de gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Cependant, 76 % des pays qui déclarent avoir une stratégie en matière de gouvernement ouvert se réfèrent, en réalité, au plan d'action qu'ils ont établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).[4] Tous les membres du PGO élaborent et mettent en œuvre des plans d'action biennaux qui ne constituent pas une stratégie nationale globale. Bien que ces plans constituent un outil crucial de mise en œuvre pour une multitude d'initiatives indépendantes, seule une stratégie nationale globale et unique peut garantir que les avantages des principes et pratiques du gouvernement ouvert soient rationalisés, coordonnés et reliés aux objectifs généraux dans tous les domaines pertinents. L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert impliquent un effort pour énoncer une définition commune du gouvernement ouvert à l'échelle du pays et définir une hiérarchisation des retombées stratégiques poursuivies (transparence, intégrité, redevabilité, participation des citoyens, etc.). Bien que de nombreux pays reconnaissent l'importance d'un tel effort, peu d'entre eux sont, pour l'heure, passés à l'action.

La stratégie en matière de gouvernement ouvert doit énoncer des principes, des objectifs stratégiques et des instruments d'action ou initiatives. Les objectifs stratégiques correspondent aux « fins » de la politique, et reflètent l'objectif global ou le ou les objectifs à moyen terme que la politique vise à atteindre. Les principes du gouvernement

ouvert ont été intégrés aux activités et aux initiatives des administrations publiques afin de rendre celles-ci plus ouvertes et plus comptables de leurs actes. Par exemple, l'Australie, le Danemark et la Grèce, entre autres, ont intégré les principes du gouvernement ouvert à leurs programmes de réforme du secteur public et, en Lituanie, les principes du gouvernement ouvert sont intégrés à la stratégie nationale à long terme (encadré 1.6). D'autres pays, dont le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Slovénie, intègrent les principes du gouvernement ouvert à leur programme d'administration numérique. En outre, dans les pays dotés de constitutions récentes, les principes du gouvernement ouvert y sont énoncés. Par exemple, dans la plupart des pays d'Amérique latine, comme le Mexique, le Pérou ou le Costa Rica, l'accès à l'information est un droit fondamental, tandis qu'en Tunisie, la liberté d'opinion, d'expression, de pensée, d'information et de publication est consacrée par l'article 31 de la nouvelle Constitution adoptée à la suite de la révolution de 2011 (Constitute Project, 2016).

Encadré 1.6. **La définition d'une vision nationale à partir de pratiques de gouvernement ouvert en Lituanie**

Le gouvernement lituanien a engagé un processus approfondi visant à définir sa stratégie nationale « Lituanie 2030 ». Le Conseil pour le progrès de l'État (*State Progress Council*) a été chargé, sous l'égide du centre de gouvernement, du processus de rédaction de cette stratégie : des représentants officiels, des chefs d'entreprise, des organisations locales et des personnalités publiques ont participé à son élaboration. Trois groupes de travail ont été créés, sur l'économie intelligente, la gouvernance intelligente et la société intelligente. Le processus de consultation a été mené à l'échelon national et avec la participation des Lituaniens vivant à l'étranger. Le Conseil s'est également déplacé à l'intérieur du pays afin de s'entretenir avec des maires, des représentants municipaux, des jeunes et des organisations non gouvernementales (ONG). Des méthodes innovantes ont été mises au point pour assurer la participation des groupes de population plus difficiles à atteindre. Les personnes âgées étant perçues comme particulièrement dubitatives à l'égard de la stratégie, le Conseil est entré en contact avec des écoliers, auxquels on a appris à dialoguer avec les personnes âgées. Le processus a abouti à une stratégie nationale qui guide l'action menée dans l'ensemble du pays et dont la mise en œuvre est suivie selon des modalités inclusives (OCDE, 2015j).

Le gouvernement ouvert fait partie intégrante de la réforme de l'administration publique en Lituanie et, à ce titre, il s'étend aux différents volets du système de planification stratégique, de la vision et de la stratégie à long terme aux plans et programmes à moyen et à court terme.

Stratégie Lituanie 2030

La stratégie à long terme « Lituanie 2030 » énonce des politiques de développement national issues de consultations avec des citoyens, des collectifs, des ONG, des syndicats professionnels et des institutions officielles, et elle reflète des priorités à long terme en matière de développement, en énonçant des lignes directrices en vue de leur mise en œuvre d'ici 2030. Le but primordial est d'habiliter tous les membres de la société, en se concentrant sur des idées susceptibles d'aider la Lituanie à devenir un pays moderne et dynamique et à accepter les différences tout en développant un fort sentiment d'identité nationale. L'ouverture est l'un des trois piliers de la stratégie, avec la créativité et la responsabilité. La stratégie vise à promouvoir une gouvernance ouverte et habilitante, et elle accorde une importance significative à l'association systématique et effective des citoyens au processus politique.

Encadré 1.6. **La définition d'une vision nationale à partir de pratiques de gouvernement ouvert en Lituanie** *(suite)*

Le Programme de développement de la société de l'information (ISDP) 2014–2020

Constituant, de fait, la « Stratégie numérique » de la Lituanie, l'ISDP 2014-2020 vise à renforcer le rôle de l'information dans toute l'économie et la société. L'objectif stratégique du programme est d'améliorer la qualité de vie des résidents lituaniens ainsi que de renforcer la productivité des entreprises grâce à l'exploitation des possibilités créées par les TIC, et de faire passer le pourcentage d'utilisateurs d'internet à au moins 85 % d'ici 2020, et le pourcentage d'entreprises utilisatrices de l'internet à haut débit à 95 % d'ici 2020.

Programme de développement national (NDP) 2014-2020

Le NDP reflète étroitement les principales dispositions et la structure de la stratégie Lituanie 2030 et de la stratégie Europe 2020. Le NDP comprend trois grands axes de progression : « économie intelligente », « société intelligente » et « gouvernance intelligente », ainsi que trois axes de progression horizontaux : « culture », « santé pour tous » et « développement régional ». Chaque axe de progression englobe plusieurs priorités, ainsi que des ressources financières approuvées et des acteurs responsables pour chacun des domaines prioritaires.

Programme national de lutte contre la corruption 2015-2025

Le Programme national de lutte contre la corruption 2015-25 vise à élaborer une approche à long terme de la prévention et de la maîtrise de la corruption et couvre les principales dispositions de la politique nationale de lutte contre la corruption dans les secteurs public et privé. Il vise à réduire et à éliminer les situations propices à la corruption et les risques de corruption, ainsi qu'à encourager la gestion du risque de corruption et la mise en cause de la responsabilité des acteurs pour les actes de corruption. Le programme énonce des domaines prioritaires où, d'après les autorités, la prévalence de la corruption est la plus forte, à savoir les activités politiques et législatives ; les activités des autorités judiciaires et policières ; les marchés publics ; la santé et la protection sociale ; l'aménagement du territoire ; la supervision des projets publics de construction et la gestion des déchets ; la supervision des activités des entités économiques ; l'administration publique, la fonction publique et la gestion d'actifs.

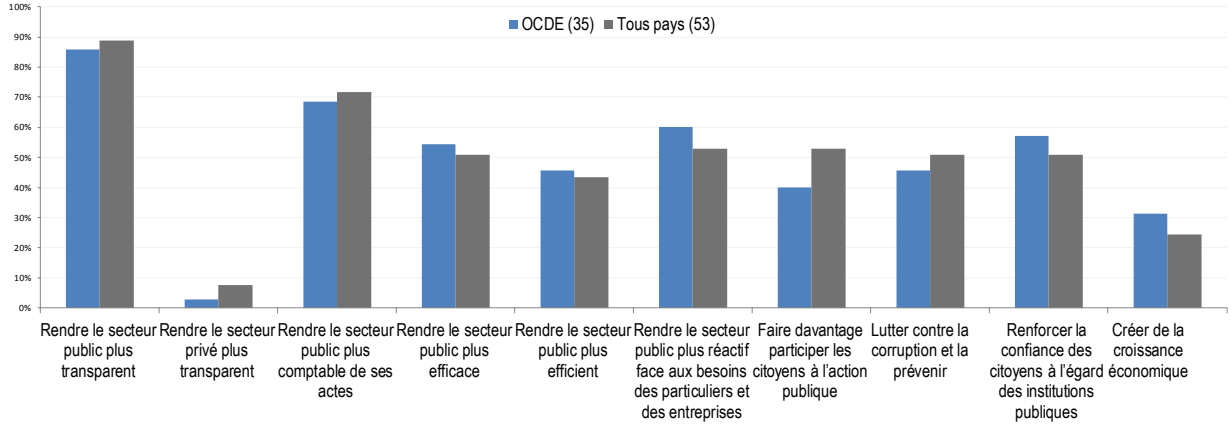
Programme d'amélioration de la gouvernance publique 2012-2020

Le Programme d'amélioration de la gouvernance publique 2012-20 vise à concevoir, mettre en œuvre, suivre et évaluer efficacement les politiques publiques et les réformes en fonction des besoins de la société. Il a pour objet d'améliorer le processus d'ouverture de la gestion publique et d'encourager la population à participer activement à l'action publique et à la prestation des services. Les objectifs spécifiques sont l'amélioration de la qualité des processus administratifs et des services publics, le renforcement des capacités de réflexion stratégique dans les institutions publiques, aux niveaux national et infranationaux, et l'amélioration de la gestion des ressources humaines.

Sources : OCDE (2015d), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en ; Mathe, K. (2014), « Presentation on the National Development Plan by the National Planning Commission Secretariat, South Africa », exposé présenté dans le cadre d'un séminaire organisé par l'OCDE le 24 mars 2014.

En outre, la stratégie doit fixer les objectifs à atteindre. Le graphique 1.7 présente les principaux objectifs des stratégies des pays en matière de gouvernement ouvert, tels qu'ils ressortent de l'enquête de l'OCDE. Pour 47 pays sur 53, rendre le secteur public plus transparent est l'un des principaux objectifs de leur stratégie en matière de gouvernement ouvert ; pour 26 d'entre eux, dont la Belgique, la Colombie, le Costa Rica, le Danemark, le Japon, la Jordanie, le Maroc et les Pays-Bas, entre autres, il s'agit même de l'objectif premier. D'autres pays, comme El Salvador et la Finlande, ont pour objectif principal de faire davantage participer les citoyens à l'action publique, tandis que la France, l'Islande, Israël, la Lituanie et le Panama cherchent avant tout à rendre le secteur public plus comptable de ses actes (Tableau 1.1). L'enquête révèle en outre l'importance que la majorité des pays accordent, parmi les principes liés au gouvernement ouvert, à la transparence (89 % des pays interrogés ; 86 % pour la zone OCDE) et à la redevabilité (72 % des pays interrogés ; 69 % pour la zone OCDE) ; quand on compare ces pourcentages à la fréquence à laquelle sont cités les objectifs liés à l'amélioration de la relation entre les citoyens et les pouvoirs publics, on constate que de nombreux pays continuent de privilégier le partage d'informations plutôt que la coproduction des politiques avec les citoyens. Rendre le secteur public plus réactif face aux besoins des particuliers et des entreprises figure parmi les trois objectifs principaux, puisque cet objectif est cité par 53 % des pays interrogés (60 % pour la zone OCDE), mais l'écart par rapport au premier objectif cité représente environ 30 points de pourcentage. Comme nous l'avons vu dans ce chapitre, la nécessité de renforcer la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques est reconnue par divers pays (51 % des pays interrogés ; 57 % pour la zone OCDE) comme l'un des principaux objectifs de leur stratégie en matière de gouvernement ouvert.

Graphique 1.7. **Objectifs liés aux stratégies de gouvernement ouvert des pays**



Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Tableau 1.1. **Principaux objectifs des stratégies des pays en matière de gouvernement ouvert**

Principal objectif		Pays
Rendre le secteur public plus transparent	26	Allemagne, Belgique, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Danemark, Espagne, Guatemala, Hongrie, Italie, Japon, Jordanie, Lettonie, Maroc, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Pologne, Roumanie, République slovaque, République tchèque, Suisse, Turquie, Tunisie, Uruguay
Rendre le secteur public plus comptable de ses actes	5	France, Islande, Israël, Lituanie, Panama
Faire davantage participer les citoyens à l'action publique	5	Argentine, El Salvador, Estonie, Finlande, République dominicaine
Rendre le secteur public plus réactif face aux besoins des particuliers et des entreprises	4	Indonésie, Luxembourg, Royaume-Uni, Suède
Rendre le secteur public plus efficace	3	Autriche, Norvège, Philippines
Renforcer la confiance des citoyens à l'égard des institutions publiques	3	Corée, Irlande, Slovénie
Créer de la croissance économique	2	Australie, Canada
Rendre le secteur public plus efficient	2	États-Unis, Portugal
Autres	2	Mexique, Nouvelle-Zélande
Lutter contre la corruption et la prévenir	1	Grèce

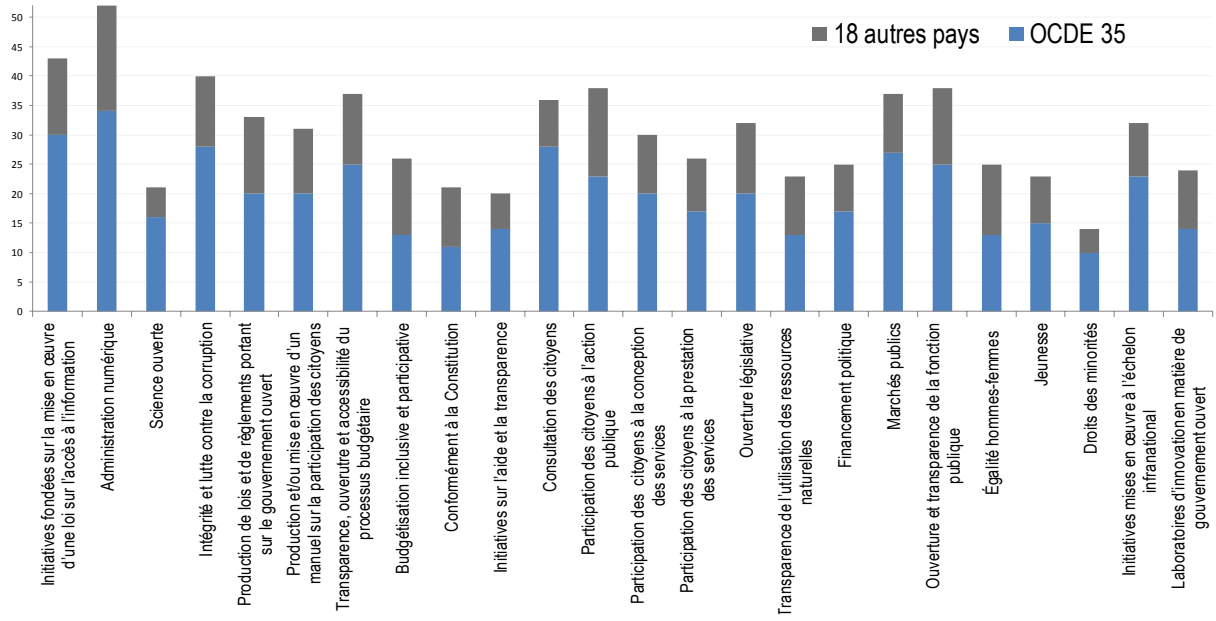
Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

La stratégie en matière de gouvernement ouvert doit également prévoir des instruments d'action / initiatives, qui correspondent aux « moyens » d'atteindre les objectifs poursuivis. Selon l'enquête de l'OCDE, la quasi-totalité des pays met actuellement en œuvre ou a mis en œuvre, dans une optique d'ouverture de l'administration, des initiatives en matière d'administration numérique (graphique 1.8), sachant que l'approche de la plupart des pays en matière de gouvernement ouvert a été principalement motivée par un programme de données ouvertes. Des lois sur l'accès à l'information, qui figurent parmi les pierres angulaires des réformes en matière de gouvernement ouvert, ont été mises en œuvre par la grande majorité des pays, de même que des initiatives en matière de transparence budgétaire, d'ouverture et d'accessibilité (70 % des pays ; 71 % pour la zone OCDE). Bien que ces initiatives constituent des préalables à toute réforme efficace en matière de gouvernement ouvert, la plupart d'entre elles sont axées sur la divulgation d'information, plutôt que sur une association active des citoyens. À cet égard, l'écart est révélateur entre les efforts importants déployés en matière de transparence budgétaire, comme on vient de le voir, et les efforts limités consentis pour la mise en œuvre d'initiatives de budgétisation inclusive et participative (49 % des pays interrogés ; 37 % pour la zone OCDE).

Autre constatation frappante : au sein des pays de l'OCDE, rares sont les initiatives qui associent les citoyens à chaque étape du cycle des politiques publiques. Des initiatives

portant sur l'étape initiale de la consultation des citoyens sont mises en œuvre par 80 % des pays de l'OCDE, mais seulement la moitié des pays (49 % des pays interrogés, y compris au sein de la zone OCDE) mettent en œuvre ou ont mis en œuvre des initiatives sur la participation des citoyens à la prestation des services publics (graphique 1.8). Comme c'est évoqué aux chapitres 4 et 5, le gouvernement ouvert, comme la plupart des politiques publiques, a tout à gagner à une intégration cohérente des citoyens à tous les stades du cycle des politiques publiques, étant entendu qu'il se distingue par le fait que la participation des citoyens est, en soi, un objectif des réformes en matière de gouvernement ouvert.

Graphique 1.8. **Initiatives passées ou en cours de mise en œuvre en matière de gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

On trouvera des exemples d'initiatives nationales en matière de gouvernement ouvert dans les encadrés 1.7 et 1.8.

Encadré 1.7. **Exemples d'initiatives en matière de gouvernement ouvert : budgétisation participative à Tartu (Estonie) et Initiative participative anticorruption en République dominicaine**

Estonie

En 2013, la ville de Tartu, deuxième ville du pays après Tallinn, est devenue la première municipalité estonienne à mettre en place une budgétisation participative. La budgétisation participative permet aux citoyens de mieux comprendre et influencer la façon dont le budget est dépensé – à l'échelon local, en l'occurrence. Le processus budgétaire participatif a permis aux habitants de Tartu de décider de la manière dont une partie du budget de la ville (1 % du budget d'investissement, soit 140 000 euros) devait être dépensée. Cette initiative s'inscrivait dans le cadre d'un programme plus large visant à sensibiliser la population à la gouvernance locale et à l'inciter à s'impliquer davantage.

Les objectifs du programme étaient les suivants :

- mieux expliquer la logique du budget aux citoyens et réduire les critiques.
- mieux faire comprendre comment les décisions sont prises dans la ville, et accroître la confiance à l'égard de ces décisions.
- accroître la coopération au sein des collectivités et entre les collectivités
- lancer le débat entre l'ensemble des parties prenantes au sujet des problèmes de la ville et des solutions possibles.
- inciter les citoyens à prendre part aux activités de la ville.

En mars 2013, un groupe de travail sur la budgétisation participative a été créé au sein de l'équipe municipale de Tartu. De mars à juin, ce groupe de travail composé de responsables politiques et administratifs de la ville s'est réuni afin de déterminer la marche à suivre pour mettre en œuvre une budgétisation participative à Tartu. Le conseil municipal a adopté un scénario de mise en œuvre de la budgétisation participative et lui a affecté 1 % du budget d'investissement. En août, le processus a été présenté au public, et une plateforme en ligne a été lancée. Durant la période du 21 août au 10 septembre 2013, le public a pu soumettre ses suggestions pour cette partie du budget d'investissement via le site internet.

Les suggestions devaient répondre à trois critères de base :

1. constituer un investissement dans la sphère publique de la ville qui profiterait à autant d'habitants que possible ;
2. coûter moins de 140 000 euros ;
3. être réalisable dans l'année.

Les habitants de Tartu ont soumis 158 idées (une sur papier, toutes les autres par voie électronique). En septembre et octobre, les propositions ont été analysées par des experts de terrain ; les idées similaires ont été regroupées, et une évaluation de la faisabilité et du coût estimatif de chaque idée a été réalisée. Sur le fondement des critères ci-dessus, les experts ont soumis 74 idées au vote de la population. En novembre, les idées proposées ont été publiées sur le site internet municipal de Tartu et, le 19 novembre, une présentation publique a eu lieu.

Encadré 1.7. **Exemples d'initiatives en matière de gouvernement ouvert : budgétisation participative à Tartu (Estonie) et Initiative participative anticorruption en République dominicaine** *(suite)*

Cette manifestation a permis de présenter les idées proposées. Le vote de la population sur les 74 propositions a eu lieu du 2 au 8 décembre. Tous les habitants de Tartu âgés de 16 ans ou plus ont eu la possibilité de voter, soit par voie électronique (en s'identifiant à l'aide d'une carte d'identité électronique ou de leur téléphone mobile), soit par bulletin de vote. Au total, 3.3 % des habitants de Tartu ont participé au vote : 90 % par voie électronique et 10 % par bulletin de vote. L'âge moyen des électeurs était de 38 ans ; 42 % étaient des hommes et 58 % étaient des femmes. C'est une proposition visant à investir dans de l'équipement de projection destiné au complexe culturel qui a été retenue ; le montant correspondant lui a été attribué lorsque le conseil municipal a adopté le budget, en décembre 2013.

Le premier processus de budgétisation participative a montré la nécessité de modifier le scénario de façon à permettre des discussions publiques dans la phase initiale et à associer davantage d'organisations à but non lucratif dans la phase de planification, et la nécessité de modifier le système de vote pour donner plus de chances aux idées portant sur une petite échelle.

Depuis 2014, le processus de budgétisation participative de Tartu est synchronisé avec le processus budgétaire de la ville, tous deux commençant au printemps. En 2014, la ville estonienne de Kuressaare lancera également une budgétisation participative, et affectera 30 000 euros au projet choisi par les citoyens.

République dominicaine

La présidence de la République dominicaine a lancé l'Initiative participative anticorruption (IPAC) afin de lutter contre le manque perçu de transparence dans l'administration publique. Cette Initiative regroupe deux représentants de chacune des parties prenantes suivantes : les autorités, le secteur privé et les organisations de la société civile de la République dominicaine.

Le Comité d'organisation est désigné par la présidence et assisté par des organismes internationaux, dont la Banque mondiale et l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Sur le fondement d'un échange d'expériences nationales et internationales, l'Initiative vise à :

1. recueillir des informations sur les bonnes pratiques en matière de promotion de la transparence ;
2. détecter les lacunes en matière d'information sur la question et suggérer des moyens de compléter l'information disponible ;
3. analyser l'information ;
4. formuler des recommandations concrètes à l'intention de la présidence de la République.

Afin d'élaborer des approches sur mesures pour les différents secteurs, dix groupes de travail ont été mis en place sur des domaines tels que l'énergie, l'infrastructure, la gestion financière, la fonction publique ou l'accès à l'information. Chacun de ces groupes a présenté des recommandations concrètes à la présidence de la République sur la marche à suivre pour améliorer la transparence dans le pays et lutter contre la corruption.

Sources : OCDE (2015e), OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en ; IPAC (s. d.), « Descripción del Proyecto », Iniciativa participativa anticorrupción, www.ipacrd.org/Descripcion (consulté le 26 avril 2016) ; indications fournies en réponse à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 1.8. **Exemple d'initiative de gouvernement ouvert : la science ouverte**

Les pouvoirs publics, en leur qualité de principaux bailleurs de fonds de la recherche publique, jouent un rôle important dans l'élaboration de politiques visant à favoriser une disponibilité et une utilisation plus larges de la recherche scientifique. Par exemple, les politiques et orientations formulées par les organismes de financement de la recherche peuvent faciliter le partage des données résultant de la recherche financée sur fonds publics. Les autorités peuvent aider les établissements de recherche à gérer plus efficacement les données de recherche en mettant en place l'infrastructure nécessaire ainsi que des formations. Elles peuvent aussi donner des indications aux chercheurs sur les diverses politiques à respecter en matière d'accessibilité et de partage des données (droits de propriété intellectuelle et questions relatives à la vie privée et à la confidentialité, par exemple).

Bien que la science ait toujours été ouverte – de fait, l'ouverture est indispensable à l'entreprise scientifique moderne –, d'aucuns craignent que les processus utilisés pour produire la recherche et diffuser ses résultats ne soient devenus plus fermés, et certaines observations ponctuelles vont dans ce sens. En réponse à ces préoccupations, les pouvoirs publics et la communauté scientifique, éditeurs scientifiques compris, s'emploient à préserver et à encourager l'ouverture dans la recherche. Le concept de « science ouverte » désigne une approche de la recherche reposant, premièrement, sur un accès plus facile aux données issues de la recherche publique, rendu possible par les outils et plateformes des TIC ; deuxièmement, sur une collaboration élargie en matière de science, y compris avec des non-scientifiques ; et, troisièmement, sur le recours à des outils non traditionnels en matière de propriété intellectuelle pour diffuser les résultats de la recherche.

La science ouverte peut renforcer l'efficience et la qualité de la recherche en réduisant les coûts de collecte des données, en facilitant l'exploitation à moindre coût de données dormantes ou inaccessibles et en multipliant les occasions de collaboration en matière de recherche et d'innovation. Faciliter l'accès aux données de recherche peut aussi permettre à la science de mieux contribuer à la résolution des problèmes planétaires, en améliorant la disponibilité des données à l'échelle mondiale (dans le cas des données sur les changements climatiques, par exemple). La science ouverte peut aussi aider à renforcer les capacités dans les pays en développement, tout en offrant des possibilités de collaboration et d'innovation scientifiques entre la zone OCDE et ces pays.

Les données publiques représentant un volet essentiel du gouvernement ouvert, l'accès à un large éventail de ces données peut être important pour les citoyens, mais aussi pour la recherche. La plupart des pays de l'OCDE, dont l'Australie, le Canada, la France et le Royaume-Uni, ont lancé des initiatives d'ouverture des données publiques. Les pouvoirs publics n'ayant qu'une aptitude limitée à créer de la valeur et de nouveaux services à partir des données publiques, ces initiatives visent à permettre aux chercheurs extérieurs de tirer parti des bases de données publiques. Certains pays de l'OCDE créent également des bases de données publiques visant à unifier et à normaliser l'information relative au monde de la recherche : publications scientifiques, domaines de spécialité, institutions de recherche et projets de recherche (Argentine, France, Norvège), ce qui favorise le dialogue entre chercheurs.

Source : OCDE (2012), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-fr.

Certains membres de l'OCDE sont des pionniers de la rationalisation des stratégies de gouvernement ouvert, dépassant même le seul cadre de l'exécutif pour évoluer vers une approche véritablement holistique et intégrée incluant aussi les pouvoirs législatif et judiciaire ainsi que les administrations infranationales et les institutions indépendantes. Ces pays sont en train de bâtir ce que l'OCDE a appelé un « État ouvert » (plus de détails au chapitre 6). Cela implique la création et la mise en œuvre d'une stratégie globale et intégrée d'État ouvert visant à promouvoir les principes de transparence, de redevabilité et de participation des citoyens dans tout le pays. Contrairement aux réformes en matière de gouvernement ouvert, ces principes ne sont pas seulement mis en œuvre au sein du pouvoir exécutif, à tous ses niveaux, mais aussi au sein du système judiciaire et législatif, comme dans l'exemple du Costa Rica (encadré 1.9). Étant donné l'importance croissante des administrations infranationales, celles-ci ont mis en place leurs propres stratégies de gouvernement ouvert ; tel est le cas, par exemple, dans l'Ontario, au Canada (encadré 1.9).

Encadré 1.9. **Cadres valables à l'échelle de l'ensemble de l'administration au Costa Rica et dans l'Ontario (Canada)**

Le **Costa Rica** est devenu, en décembre 2015, l'un des premiers pays du monde à se doter d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert. De plus, en novembre 2015, le président de la République et les présidents des trois autres branches du pouvoir au Costa Rica (pouvoir législatif, pouvoir judiciaire et Tribunal électoral suprême) ont signé une Déclaration pour l'établissement d'un État ouvert (*Declaración por la Construcción de un Estado Abierto*) par laquelle ils se sont engagés à « promouvoir une politique d'ouverture, de transparence, de redevabilité, de participation et d'innovation en faveur des citoyens » à travers l'ensemble de l'appareil de l'État. Outre le deuxième Plan d'action du Costa Rica dans le cadre du PGO et cette Déclaration sur l'État ouvert, la stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert est conforme au Plan national de développement 2014-2018 « Alberto Cañas Escalante ». Ce Plan met en évidence l'engagement des autorités en faveur du gouvernement ouvert en faisant de ce dernier l'un des trois piliers du développement socioéconomique national. Il comprend en outre plusieurs éléments constitutifs de cette nouvelle culture de l'action publique inclusive, comme les dialogues nationaux et la promotion de l'égalité hommes-femmes dans la vie publique. La mise en relation de la stratégie en matière de gouvernement ouvert avec les efforts déployés pour parvenir à un État ouvert et son inclusion parmi les piliers centraux du Plan national de développement soulignent les avantages qu'une stratégie nationale de gouvernement ouvert peut apporter.

Au **Canada**, les autorités de l'Ontario ont lancé une stratégie en matière de gouvernement ouvert. L'objectif est de donner aux citoyens de nouvelles possibilités de participer à l'action publique et de la renforcer. Dans le cadre d'un volet « Dialogue ouvert », les autorités sont en train d'élaborer un cadre d'association de la population visant à faire participer un éventail plus vaste et plus diversifié d'Ontariens de façon plus significative ; ce cadre sera testé à travers l'ensemble de l'administration au moyen d'une série de projets pilotes.

Source : OCDE (2016), *Open Government in Costa Rica*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en; réponses des pays à OCDE (2015a), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

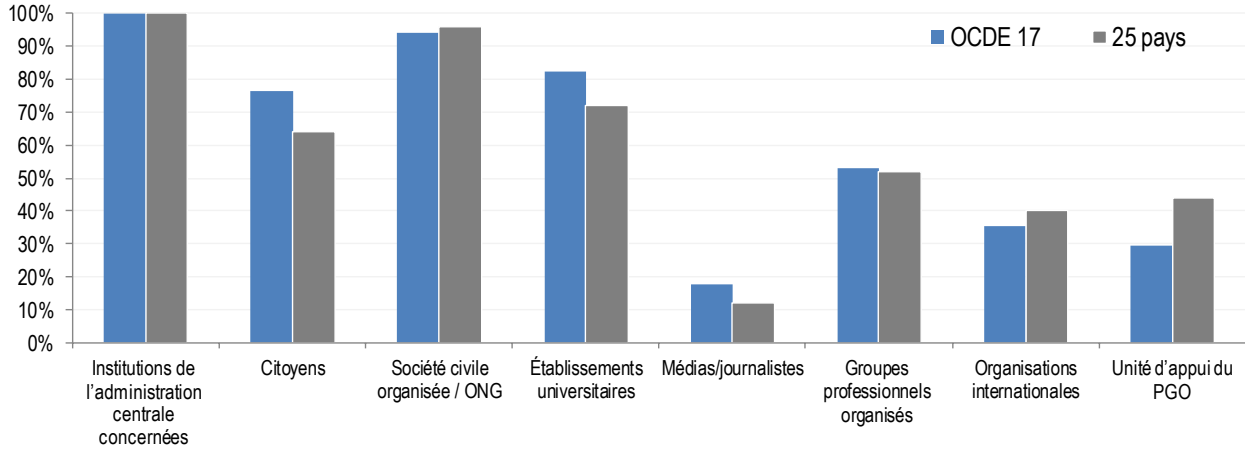
L'élaboration d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert requiert un processus inclusif

Pour tenir pleinement ses promesses, une stratégie en matière de gouvernement ouvert doit susciter l'adhésion des principaux acteurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique ; c'est essentiel à une mise en œuvre effective. Pour ce faire, il est important que toutes les parties prenantes concernées participent à l'élaboration de la stratégie nationale. Une stratégie en matière de gouvernement ouvert ne peut être efficace que lorsque les principaux acteurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de la sphère publique, comprennent les avantages que peut présenter sa mise en œuvre et sont prêts à y contribuer. L'une des conditions clés de la réussite de la stratégie est la communication interne avec, et entre, les agents publics (voir chapitre 2). Une deuxième condition est l'association précoce de la société civile à l'élaboration de la stratégie nationale, y compris les ONG, les établissements universitaires, les administrations locales et les citoyens. Tout au long du processus d'élaboration de la stratégie, et même au-delà de la phase de mise en œuvre, les réformes nécessaires doivent être présentées en des termes concrets à la société civile, aux citoyens et aux autres parties prenantes. C'est à cette condition que ces acteurs pourront apporter leur soutien au processus, soutien qui serait difficile à obtenir si les citoyens ne comprenaient pas les nouvelles approches proposées par la stratégie en termes de transparence, de redevabilité et de participation citoyenne.

Presque tous les pays interrogés à avoir élaboré une stratégie en matière de gouvernement ouverte ont adopté une approche inclusive et participative (96 %). Un très haut degré d'implication de la société civile organisée et des ONG contribue à ce que la stratégie améliore la situation des citoyens et cible les préoccupations qu'ils expriment (graphique 1.9).

Sans surprise, les institutions de l'administration centrale concernées ont participé à l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert dans tous les pays. Les associations de médias et les journalistes peuvent améliorer la stratégie et renforcer l'adhésion qu'elle suscite. Toutefois, ils n'y ont été associés que par l'Espagne, le Mexique et les Pays-Bas. Seuls la Finlande et le Japon ont indiqué avoir associé les administrations locales à l'élaboration de leur stratégie. Le présent rapport évoque justement, à son chapitre 6, la contribution que les associations de médias et les administrations locales peuvent apporter à l'élaboration d'une stratégie en matière de gouvernement ouvert.

Graphique 1.9. **Acteurs intervenant dans l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert**

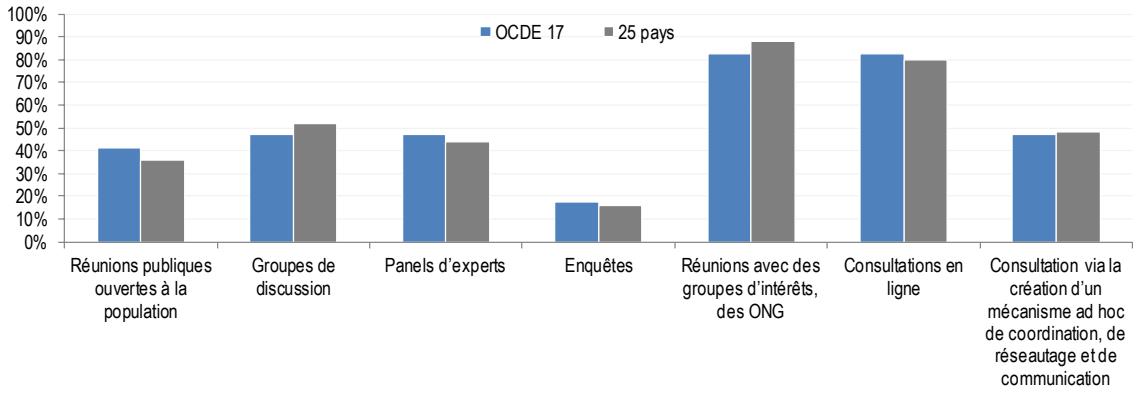


Note : seuls les pays ayant répondu qu'ils avaient adopté une stratégie en matière de gouvernement ouvert ont été interrogés.

Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

La consultation avec les différentes parties prenantes à l'intérieur et à l'extérieur de la sphère publique est effectuée par divers moyens (graphique 1.10). Plus d'un tiers des pays (36 % des pays interrogés ; 41 % dans la zone OCDE) invitent les citoyens à des réunions publiques afin de recueillir leur opinion sur la conception de la stratégie. Les réunions de ce type offrent un espace de dialogue direct avec les citoyens et permettent à ces derniers de formuler un retour d'information de façon moins anonyme, et d'exprimer leurs besoins et leurs souhaits. Les méthodes de consultation les plus courantes lors de l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert sont les réunions avec les groupes d'intérêts et les ONG (88 % des pays interrogés ; 82 % dans la zone OCDE) ainsi que les consultations en ligne (80 % des pays interrogés ; 82 % dans la zone OCDE), qui étaient ouvertes aux contributions des citoyens (graphique 1.10). Cependant, les examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert semblent montrer qu'un nombre limité de citoyens participe aux consultations en ligne. Afin d'accroître le nombre de participants aux enquêtes (utilisées par 16 % des pays interrogés ; 18 % dans la zone OCDE) ou aux consultations en ligne, on pourrait envisager le recours à des campagnes d'information via les médias sociaux visant à sensibiliser la population et à recueillir autant d'avis que possible. Une utilisation judicieuse des médias sociaux est importante pour l'élaboration de la stratégie nationale de gouvernement ouvert, mais aussi pour la diffusion des principes de transparence, de redevabilité et de participation des citoyens.

Graphique 1.10. **Modalités de consultation lors de l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert**



Note : seuls les pays ayant répondu qu'ils avaient adopté une stratégie en matière de gouvernement ouvert ont été interrogés.

Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Le gouvernement ouvert et les médias sociaux

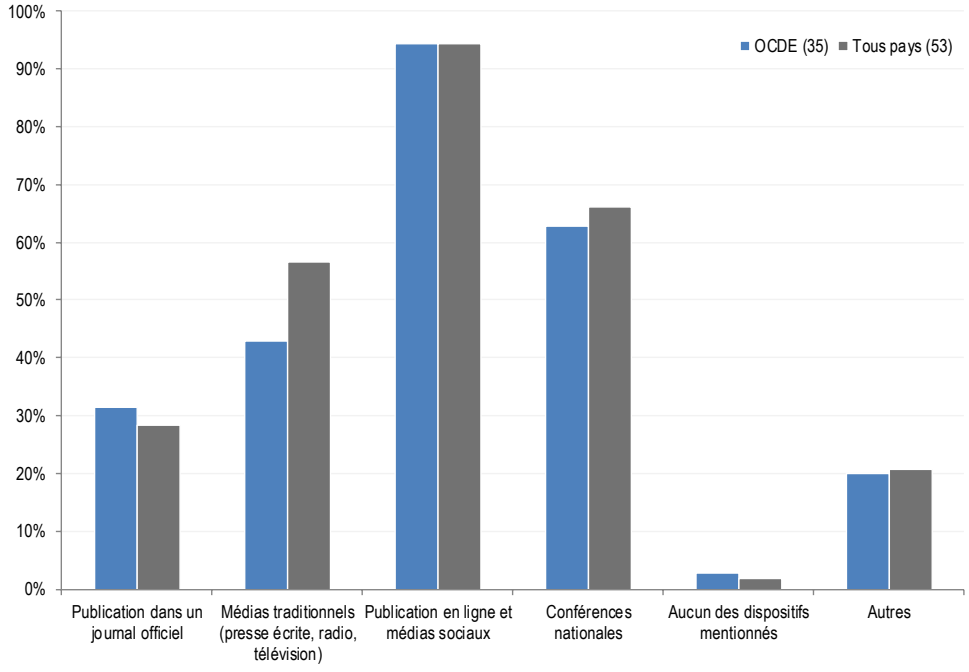
La réussite de la stratégie en matière de gouvernement ouvert dépend, entre autres facteurs, de l'acceptation et du soutien actif des citoyens. L'élaboration de la stratégie, en collaboration avec les citoyens, doit donc s'accompagner d'une campagne d'information menée par les agents publics, via, par exemple, les médias sociaux. Le gouvernement ouvert et l'avènement des médias sociaux sont étroitement liés et interdépendants. Le secteur public fait face à des exigences croissantes en termes de transparence et de redevabilité dans les institutions publiques, d'accès aux services publics et d'association des citoyens à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques (Huijboom *et al.*, 2009). La communication via les médias sociaux peut offrir aux pouvoirs publics une plateforme de dialogue avec les citoyens leur permettant de contrer ces tendances croissantes et d'établir des canaux de participation et de collaboration avec tous les groupes sociaux. Les pouvoirs publics et les institutions publiques utilisent de plus en plus différents médias sociaux au service de la transparence, de la redevabilité et de l'association des citoyens. Les médias sociaux englobent un large éventail d'outils en ligne permettant aux utilisateurs de produire et de diffuser des vidéos, des images, des articles, des opinions ou des renseignements et de communiquer avec d'autres utilisateurs du monde entier (Ackland et Tanaka, 2015). L'utilisation généralisée et fréquente de Facebook, Twitter, Snapchat, Google+, YouTube ou Orkut (Brésil) par jusqu'à un milliard d'utilisateurs quotidiens appartenant au grand public, au secteur privé et aux ONG a conduit les responsables politiques et les pouvoirs publics à adopter leurs propres stratégies d'interaction avec la société (Mickoleit, 2014).

Les résultats de l'enquête de l'OCDE montrent que les médias sociaux et les outils en ligne constituent l'approche privilégiée pour informer le grand public de l'existence des initiatives en matière de gouvernement ouvert. Dans la zone OCDE, 94 % des pays

interrogés utilisent ces plateformes, et l'ensemble des 13 pays d'Amérique latine et des Caraïbes interrogés indiquent informer les citoyens en ligne et à travers les médias sociaux, comme dans l'exemple du Royaume-Uni (encadré 1.10).

À l'inverse, les médias traditionnels tels que les journaux, la radio ou la télévision ne sont utilisés que par 43 % des pays de l'OCDE, et 57 % de l'ensemble des pays interrogés (graphique 1.11).

Graphique 1.11. **Moyens de communication utilisés par les pouvoirs publics pour informer les citoyens de l'existence d'initiatives en matière de gouvernement ouvert**



Note : « Autres » : au Brésil, par exemple, réseau des organisations de la société civile et canaux officiels des processus participatifs.

Source : réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

En outre, contrairement aux médias traditionnels tels que la presse écrite, la télévision ou la radio, les médias sociaux offrent aux pouvoirs publics la possibilité d'aller au-delà de l'étape initiale consistant à informer uniquement les citoyens des politiques les concernant directement. Conformément à la pratique déjà adoptée par diverses institutions officielles et même par certains chefs d'État, la communication devrait être bilatérale, et contribuer à l'amélioration des politiques grâce à un échange actif d'opinions. Les citoyens peuvent aujourd'hui communiquer directement, où qu'ils résident, avec les responsables politiques ou les agents publics en poste dans les capitales, ce qui n'était pas le cas dans les décennies antérieures (encadré 1.11).

Encadré 1.10. **La communication autour du gouvernement ouvert au Royaume-Uni**

Le *Cabinet Office* du gouvernement britannique a créé un blog sur l'action publique ouverte (https://openpolicy.blog.gov.uk/). Les sujets couverts par ce blog témoignent du vaste éventail d'initiatives menées en matière de gouvernement ouvert au Royaume-Uni. Les articles du blog sont faciles à lire et visent à rapprocher l'action publique des citoyens et à rendre les initiatives en matière de gouvernement ouvert tangibles aux yeux d'un public plus large. Le blog propose de courts articles sur les différentes activités de l'équipe chargée de l'action publique ouverte. Il peut s'agir, par exemple, d'un article sur le thème « Ce que les agents publics doivent savoir de la conception axée sur l'utilisateur », ou d'un compte rendu de réunion-débat sur la question : « Les responsables publics doivent-ils être des concepteurs de politiques ? ». Ce blog officiel fonctionne en étroite collaboration avec le Partenariat pour un gouvernement ouvert. Son objectif est de contribuer à faire progresser le gouvernement ouvert dans le pays.

Source : Gouvernent du Royaume-Uni (s. d.), blog « Policy Lab », https://openpolicy.blog.gov.uk/ (consulté le 5 septembre 2016).

Encadré 1.11. **Discussion avec le président : pratiques de dialogue dans les médias sociaux**

L'étude *Twiplomacy* réalisée en 2015 par l'agence de communication et de relations publiques Burson-Marstellar établit la liste des chefs d'État et des dirigeants qui dialoguent le plus sur le réseau social Twitter. Elle révèle que les tweets du président rwandais Paul Kagame étaient adressés à d'autres utilisateurs dans 86 % des cas. La Première ministre norvégienne Erna Solberg occupe le deuxième rang des dirigeants mondiaux dialoguant le plus sur Twitter, puisque près des deux tiers de ses tweets sont des réponses ou des messages directement adressés à ses abonnés sur les médias sociaux (*ibid.*). Lors de l'Assemblée générale des Nations Unies, le ministre autrichien des Affaires étrangères, Sebastian Kurz, a passé une heure à répondre aux questions des citoyens via le hashtag #KurzGefragt (« Question rapide »). D'autres personnalités éminentes, dont le Secrétaire général des Nations Unis ou des candidats à des élections présidentielles, se sont entretenus avec les citoyens via les médias sociaux pour susciter leur adhésion et engager un débat d'idées direct.

Source : Twiplomacy (2015), *Twiplomacy Study 2015*, Burson-Marsteller, http://twiplomacy.com/blog/ twiplomacy-study-2015/ (consulté le 5 septembre 2016).

Pour assurer une bonne mise en œuvre des stratégies et des initiatives en matière de gouvernement ouvert, les pouvoirs publics qui utilisent les médias sociaux doivent s'assurer de disposer de ressources humaines suffisantes pour répondre aux attentes des citoyens au moyen de ce canal de communication dynamique et interactif. Le fait de ne pas publier régulièrement de nouveaux éléments sur les médias sociaux créés, ou de ne pas répondre aux questions des citoyens, pourrait renvoyer une image négative des institutions. Toute stratégie des pouvoirs publics visant à tirer parti des divers avantages des médias sociaux doit donc prévoir des ressources humaines et des compétences

suffisantes pour alimenter les différents canaux et mener un dialogue avec les citoyens. Or, comme indiqué dans le *Panorama des administrations publiques 2015*, « [l]a plupart des administrations publiques continuent à ne voir dans les médias sociaux qu'un outil supplémentaire de diffusion de leurs messages traditionnels, et rares sont celles qui cherchent véritablement à les mettre au service d'objectifs plus ambitieux, qu'il s'agisse d'ouvrir les processus de l'action publique ou de faire évoluer la prestation des services publics » (OCDE, 2015c).

Conclusion

En conclusion, il est essentiel, pour assurer la réussite des réformes menées en matière de gouvernement ouvert, de se fonder sur une définition unique de la notion de gouvernement ouvert, issue d'un processus de concertation avec l'ensemble des acteurs publics et des parties prenantes (citoyens, société civile, secteur privé, etc.) et connue et acceptée de tous. Cela implique de tenir compte des critères applicables à un bon concept/une bonne définition, et de mener un processus de consultation permettant d'assurer plus d'adhésion au concept et d'appropriation par l'ensemble des parties prenantes. Une bonne compréhension de ce que recouvre la notion de gouvernement ouvert favorise une mise en œuvre plus efficiente et plus durable des stratégies, des initiatives et des pratiques en la matière.

De plus, les réformes en matière de gouvernement ouvert doivent être conçues comme une stratégie menée à l'échelle de l'administration tout entière, afin de produire l'impact le plus large possible, dans la durée. Le gouvernement ouvert ne peut exister isolément, car il s'agit d'un outil crucial pour la concrétisation d'un certain nombre de réalisations dans des domaines aussi divers que l'intégrité, la lutte contre la corruption, la transparence du secteur public, la prestation des services publics et les marchés publics, entre autres. Une stratégie globale de gouvernement ouvert doit énoncer des principes, des réalisations à long terme, des résultats à moyen terme et des initiatives concrètes. Par conséquent, il est essentiel de formuler (au sein d'un document unique) une stratégie large et exhaustive englobant des principes, des objectifs à long et moyen terme, des instruments d'action et des initiatives visant à atteindre les objectifs. La stratégie doit également évoquer les défis, les risques et les menaces auxquels le pays pourrait faire face lors de sa mise en œuvre. Cela implique un processus inclusif, une coopération avec les différentes parties prenantes pour susciter l'adhésion ainsi que l'association des acteurs non gouvernementaux, des citoyens, des médias et des administrations régionales et locales à l'élaboration et à la diffusion de la stratégie.

Principaux constats

- **La définition de la notion de gouvernement ouvert** : les diverses parties prenantes et les différents responsables publics ne perçoivent pas nécessairement de la même façon la notion de gouvernement ouvert, et des facteurs politiques, sociaux et culturels influencent sur ses implications. La définition du gouvernement ouvert peut varier d'un pays à l'autre, mais les faits semblent montrer qu'un gouvernement est ouvert lorsqu'il est transparent, redevable et participatif. Pour réussir la mise en œuvre des initiatives en matière de gouvernement ouvert, il est important d'arrêter une définition unique, pleinement reconnue par l'ensemble du secteur public, diffusée auprès de toutes les parties prenantes et acceptée par celles-ci.
- **L'élaboration d'une stratégie plus large en matière de gouvernement ouvert :** les réformes engagées en matière de gouvernement ouvert doivent être rattachées à une stratégie nationale unique menée à l'échelle de l'administration tout entière, dans l'optique d'assurer leur coordination et de leur donner l'impact le plus large possible. De fait, la stratégie en matière de gouvernement ouvert ne doit pas être vue comme un élément isolé, car il s'agit d'un outil crucial pour la concrétisation d'un certain nombre de réalisations dans des domaines aussi divers que l'intégrité du secteur public, la lutte contre la corruption, la gouvernance numérique, la prestation des services publics et les marchés publics, entre autres. Une stratégie nationale globale en matière de gouvernement ouvert doit se fonder sur des principes, viser des réalisations à long terme, prévoir des résultats à moyen terme et énoncer les initiatives concrètes à mettre en œuvre pour les concrétiser.
- **L'élaboration d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert requiert un processus inclusif.** Pour tenir pleinement ses promesses, une stratégie en matière de gouvernement ouvert doit susciter l'adhésion des principaux acteurs, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la sphère publique. Pour ce faire, il est important que toutes les parties prenantes concernées, et notamment les citoyens et les ONG, participent à l'élaboration de la stratégie nationale.

Notes

1. Pour en savoir plus, voir www.opengovpartnership.org/about/open-government- declaration.
2. La source est la réponse de la Corée à OCDE (2015a), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.
3. Aux fins de l'enquête de l'OCDE, l'expression « stratégie de gouvernement ouvert » désigne un document national unique énonçant les principes, les instruments et les objectifs du programme national de réformes en matière de gouvernent ouvert, y compris les principales politiques et initiatives en matière de gouvernement ouvert. Pour les membres du PGO, il peut s'agir du plan d'action établi dans le cadre du PGO.
4. Pour en savoir plus, voir www.opengovpartnership.org/how-it-works/develop-a- national-action-plan.

Références

Ackland, R. et K. Tanaka (2015), « Development impact of social media: background paper prepared for the World Development Report 2016: Digital Dividends », Banque mondiale, http://documents.worldbank.org/curated/en/373231467994583078/pdf/102964-WP-Box394845B-PUBLIC-WDR16-BP-SocialMedia-Ackland.pdf (consulté le 5 septembre 2016).

Bellantoni A. et P. Baena Olabe (2016), « Engaging Citizens for Better Policy Outcomes », document non publié préparé pour la 53e session du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, avril.

Constitute Project (2016), « Tunisia's Constitution of 2014 », www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014.pdf (consulté le 12 septembre 2016).

ECOSOC (2007), « Civic engagement in public policies - A toolkit », Département des affaires économiques et sociales de l'Organisation des Nations Unies, https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Civic%20Engagement%20in%20Public%20Policies%20Toolkit.pdf.

Ferlie, E. *et al.* (2007), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, Oxford.

Fung, A., M. Graham et D. Weil (2007), *Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.

Gallup World Poll (s. d.), « Gallup World Poll », www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.

Gerring, J. (1999), « What makes a good concept? A criterial framework for understanding concept formation in the social sciences », *Palgrave Macmillan Journals*, Polity, Boston, vol. 31, n° 3, pp. 357-393.

Gouvernment du Canada (2014), « Directive sur le gouvernement ouvert », http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=28108.

Gouvernement du Royaume-Uni (s. d.), blog « Policy Lab », https://openpolicy.blog.gov.uk/ (consulté le 5 septembre 2016).

Huijboom, N. *et al.* (2009), « Public services 2.0: The impact of social computing on public services », Institut de prospective technologique, Centre commun de recherche, Commission européenne, Office des publications officielles des Communautés européennes, Bruxelles, http://ftp.jrc.es/EURdoc/JRC54203.pdf.

Initiative internationale pour la transparence de l'aide (s. d.), « About IATI », page internet, www.aidtransparency.net/about (consulté le 21 juillet 2016).

Initiative pour la transparence dans le secteur de la construction (s. d.), « CoST - Better Value from public infrastructure investment », page internet, www.constructiontransparency.org/the-initiative?forumboardid=1&forumtopicid=1 (consulté le 21 juillet 2016).

Initiative pour la transparence dans les industries extractives (s. d.), « Qui sommes-nous », page internet, http://eiti.org/fr (consulté le 21 juillet 2016).

IPAC (s. d.), « Descripción del Proyecto », Iniciativa participativa anticorrupción, www.ipacrd.org/Descripcion (consulté le 26 avril 2016).

Mathe, K. (2014), « Presentation on the National Development Plan by the National Planning Commission Secretariat, South Africa », exposé présenté dans le cadre d'un séminaire organisé par l'OCDE le 24 mars 2014.

Mickoleit, A. (2014), « Social media use by governments: A policy primer to discuss trends, identify policy opportunities and guide decision makers », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 26, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en.

Obama, B. (2009), « Transparency and Open Government: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies », https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government (consulté le 13 avril 2016).

OCDE (2016), *Open Government in Costa Rica*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en.

OCDE (2015a), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

OCDE (2015b), « Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth », Réunion ministérielle de l'OCDE, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf (consulté le 29 juin 2016).

OCDE (2015c), *Panorama des administrations publiques 2015*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-fr.

OCDE (2015d), *Lithuania: Fostering Open and Inclusive Policy Making*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264235762-en.

OCDE (2015e), *OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229334-en.

OCDE (2012), *Science, technologie et industrie : Perspectives de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/sti_outlook-2012-fr.

OCDE (2011), *Government at a Glance 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

OCDE (2010a), « Background document for Session 1 of OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making », réunion d'experts sur le thème « Bâtir une administration ouverte et innovante pour améliorer les politiques et la prestation des services », OCDE, Paris, 8 et 9 juin 2010, www.oecd.org/gov/46560128.pdf.

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

OCDE (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264019959-en.

OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr.

PGO (s. d.), « What is the Open Government Partnership », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/about (consulté le 13 juin 2016).

Publiez ce que vous payez (s. d.), « Objectifs », http://www.publishwhatyoupay.org/fr/objectifs/ (consulté le 21 juillet 2016).

Putnam, R.D. (1995), « Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America », *Political Science and Politics*, vol. 28, n° 4 (décembre 1995), pp. 664-683, American Political Science Association, www.jstor.org/stable/420517.

Transparency and Accountability Initiative (s. d.), « About the T/A Initiative », page internet, www.transparency-initiative.org/about (consulté le 21 juillet 2016).

Twiplomacy (2015), *Twiplomacy Study 2015*, Burson-Marsteller, http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2015/ (consulté le 5 septembre 2016).

Wirtz, B et S. Birkmeyer (2015), « Open government: Origin, development, and conceptual perspectives », *International Journal of Public Administration*, n° 38, pp. 381–396.

Yu, H et D. Robinson (2012), « The new ambiguity of 'Open Government' », *UCLA Law Review Discourse,* n° 178 (2012), 28 février, http://ssrn.com/abstract=2012489 ou http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2012489.

Chapitre 2.

Créer un environnement propice à une stratégie de gouvernement ouvert

Ce chapitre inventorie et examine les éléments les plus importants qui, ensemble, constituent un environnement optimal pour la pleine réalisation du potentiel des stratégies de « gouvernement ouvert » (ouverture de l'administration). Parmi les facteurs propices les plus pertinents figurent : un cadre juridique solide ; une coordination par le centre de gouvernement ; des ressources humaines suffisantes pour les institutions qui mettent en œuvre la stratégie et les initiatives afférentes ; un financement adéquat ; et une utilisation stratégique des technologies de l'information et des communications (TIC) et de l'innovation dans le secteur public pour façonner l'avenir des réformes concernées. Les résultats de l'Enquête 2015 de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques montrent que tous les pays n'ont pas mis en place les éléments clés des cadres juridique, stratégique et applicatif nécessaires pour appuyer les réformes d'ouverture de l'administration et pour concrétiser leurs objectifs ambitieux.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes de la Cisjordanie au titre des normes du droit international.

Introduction

Toute stratégie d'ouverture de l'administration (ou de « gouvernement ouvert ») ne peut produire un impact positif et durable que si elle est rendue possible par un environnement juridique et institutionnel propice. Cet écosystème a crucialement besoin d'un cadre juridique solide qui détermine les règles, fixe les limites et précise les droits et obligations aussi bien des parties prenantes que des autorités. En outre, la réussite des politiques publiques et la capacité d'en améliorer les résultats et d'utiliser ce solide cadre juridique dépendent fortement des orientations stratégiques, ainsi que de la coordination et de la gouvernance efficaces assurées par le centre de gouvernement (CdG). Le CdG et les autres institutions publiques de mise en œuvre ne peuvent traduire une stratégie unique d'ouverture de l'administration en réformes concrètes que s'ils sont dotés de ressources humaines et financières suffisantes. À cet effet, les décideurs et les fonctionnaires doivent être bien formés et conscients des avantages qu'une stratégie et des initiatives globales d'ouverture de l'administration peuvent apporter à la transparence, la redevabilité et la participation.

La plupart des initiatives d'ouverture de l'administration sont rendues possibles par l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) par les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes. Entre autres, les portails de données publiques ouvertes ou les consultations de données en ligne sont donc cruciaux pour l'éclosion de la plupart de ces initiatives. Les innovations du secteur public, y compris dans le domaine de l'administration numérique ou d'autres domaines liés aux réformes d'ouverture de l'administration, peuvent façonner l'avenir des efforts des pays visant à créer de meilleures politiques. Par conséquent, ce chapitre évaluera les diverses composantes qui, ensemble, constituent le fondement d'un changement de culture de la gouvernance en vue de réformes d'ouverture efficaces dans l'ensemble de l'administration et du pays. Bien que cet éventail de facteurs ne soit pas exhaustif, aucune initiative en la matière ne peut livrer tout son potentiel si elle n'est pas soutenue par chacune de ces composantes sous-jacentes.

Un cadre juridique solide pour les réformes visant à ouvrir l'administration

Un cadre juridique solide étayant la stratégie d'ouverture de l'administration et les différentes initiatives offre les bases nécessaires pour un enracinement solide de ces réformes. Il assure également une sécurité juridique qui permet aux autorités et aux citoyens de travailler en collaboration et de lancer les politiques nécessaires. Il dote les citoyens des mécanismes et de la protection nécessaires pour exprimer leurs opinions et faire des suggestions sans craindre aucune pression de la part des pouvoirs publics. L'adoption de règles juridiques clairement déterminées, appliquées et protégées par les autorités, constituent les caractéristiques essentielles d'un cadre juridique robuste. Ces règlements doivent être formulés de manière exhaustive et communiqués de façon adéquate aux citoyens et aux autres parties prenantes afin de gagner leur soutien et leur adhésion. Pour que l'ouverture de l'administration puisse prospérer, le cadre juridique peut inclure des lois, entre autres, sur la participation des citoyens, leur association aux procédures de passation des marchés publics, la lutte contre la corruption, la protection des données personnelles et des archives, les données ouvertes et la protection des lanceurs d'alerte.

En 2001, l'OCDE a institué les Principes directeurs pour une action publique ouverte et inclusive, qui restent pertinents. L'un de ces principes directeurs souligne les droits des « citoyens » d'accès à l'information, de consultation et de participation active à l'action publique et à la prestation des services, lesquels droits doivent être fermement ancrés dans la législation et les politiques. L'obligation de réponse de l'administration aux citoyens doit aussi être clairement définie. Les autorités de contrôle indépendantes jouent un rôle essentiel dans la garantie de ces droits. Par conséquent, un cadre juridique robuste facilite la mise en œuvre efficace de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration, car il définit les règles, fixe les limites et prévoit les droits et obligations des autorités et des parties prenantes. Les données et les examens de l'OCDE ont mis en évidence les traditions juridiques qui prévalent (à savoir principalement la *common law*, le droit civil, le droit religieux et un panachage de systèmes) et les différences culturelles, qui ont un impact sur les cadres juridiques, ainsi que les différentes formes que peuvent prendre les législations nationales sur l'ouverture de l'administration. Comme indiqué au chapitre 6, par exemple, des initiatives sur l'ouverture de la justice ont été prises dans certains pays de *common law* ; elles soulignent la nécessité de mécanismes de surveillance de l'administration de la justice par le grand public, afin d'accroître la transparence et la redevabilité. Indépendamment de l'environnement juridique propre à chaque pays, l'objectif de cette section est de souligner les points communs et les bonnes pratiques permettant à un cadre juridique robuste d'étayer la plupart des initiatives d'ouverture de l'administration.

Cette base juridique sous-jacente peut prendre diverses formes : principes de l'administration ouverte dans les constitutions nationales ; disposition concernant les archives nationales ; législation garantissant la liberté de la presse ; lois sur l'administration numérique ou la passation de marchés publics. Conformément aux conclusions de l'*OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* de 2015 (ci-après l'« enquête de l'OCDE ») et des précédents Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, cette section montrera que malgré l'introduction dans la Constitution de dispositions relatives à l'ouverture de l'administration, et l'adoption d'une loi sur l'accès à l'information dans la plupart des pays, il faudrait aller plus loin et légiférer davantage. De plus, les pays devraient mettre en place des mécanismes novateurs d'association des parties prenantes afin de mieux atteindre les objectifs des réformes visant à ouvrir l'administration et de tirer parti des avantages de cette participation.

Une large base constitutionnelle pour l'ouverture de l'administration

Maintes constitutions nationales contiennent des dispositions sur les principes intéressant l'ouverture de l'administration, qui soulignent la longue tradition présente à ce sujet dans la plupart des pays, indépendamment de l'essor mondial de cette thématique. L'encadré 2.1 résume quelques articles relatifs à l'ouverture de l'administration dans les constitutions nationales.

Encadré 2.1. **Exemples de principes liés à l'ouverture de l'administration identifiés dans les constitutions nationales**

La Constitution **norvégienne**, adoptée pour la première fois en 1814, a été modifiée au fil des ans pour refléter un engagement toujours plus profond en faveur de l'ouverture et de la transparence. Elle insiste sur le droit des citoyens à une information fiable : « toute personne a le droit d'accéder aux documents de l'État et de l'administration municipale ainsi que le droit de suivre les procédures des tribunaux et des organes démocratiquement élus. (…) Il incombe aux autorités de l'État de créer des conditions qui facilitent des débats publics ouverts et éclairés ».

La Constitution **suédoise** stipule que les citoyens ont le droit de rechercher des informations, d'organiser des manifestations et de créer et d'adhérer à des partis politiques de manière libre. Ces droits sont inscrits dans la Constitution, qui repose sur quatre lois fondamentales : l'instrument du gouvernement, la loi sur la liberté de la presse, la loi fondamentale sur la liberté d'expression et la loi sur les successions. En 1766, la Suède est devenue le premier pays au monde à intégrer la liberté de la presse dans sa Constitution. La liberté de la presse repose sur la liberté d'expression et de parole, qui figurent parmi les piliers les plus importants de la démocratie. Les élus doivent rendre des comptes et toutes les informations doivent être librement accessibles. Les identités des personnes qui sont des sources d'information pour les éditeurs, rédacteurs ou agences de presse sont protégées. La loi sur la liberté d'expression a été adoptée en 1991 pour étendre cette protection à la presse non écrite tels que la télévision, le cinéma et la radio. En outre, cette loi vise à assurer un libre échange d'opinions, d'informations et de créations artistiques.

La nouvelle Constitution **marocaine** de 2011 a introduit des modifications importantes et approuvé les principes de bonne gouvernance, d'intégrité de la fonction publique, de transparence, de redevabilité, de démocratie participative et d'accès à l'information publique. La Constitution garantit la liberté de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes (art. 25), la liberté de l'information publique (art. 27) et la liberté de la presse, qui ne peuvent être limitées par aucune forme de censure préalable (art. 28). Selon la Constitution, les services publics doivent être organisés sur la base de l'égalité d'accès de tous les citoyens, d'une couverture équitable sur tout le territoire national et de la continuité de la prestation des services, tout en respectant les normes de qualité, de transparence et de redevabilité (art.154).

Conformément aux exigences d'une meilleure inclusion et d'une diminution de la corruption formulées au cours du Printemps arabe, la Constitution **tunisienne** nouvellement approuvée donne aux citoyens tunisiens et aux organisations de la société civile la possibilité de participer activement à la vie culturelle, sociale et politique de leur pays. Les articles relatifs à l'ouverture de l'administration incluent l'article 139 qui stipule que les autorités locales doivent adopter les instruments d'une démocratie participative afin d'assurer la plus large participation des citoyens et de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de développement territorial conformément à la loi ; l'article 34 relatif à l'éligibilité ; et l'article 31 garantissant la liberté d'opinion, d'expression, de pensée, d'information et de publication et stipulant l'impossibilité d'un contrôle *ex ante* en la matière.

Encadré 2.1. **Exemples de principes liés à l'ouverture de l'administration identifiés dans les constitutions nationales** *(suite)*

La Constitution **mexicaine** de 1917 comprend un large éventail d'articles qui établissent le socle constitutionnel et jettent les bases de l'ouverture de l'administration. Cette Constitution comprend un certain nombre de principes relatifs à l'ouverture de l'administration : selon son article 6 , « l'État garantit le droit à l'information », et selon son article 35, les citoyens ont le droit de voter et « d'initier des lois conformément aux dispositions et aux exigences fixées par la Constitution et la loi du Congrès (...) » (art. 35) et « de voter lors d'un référendum sur des sujets d'importance nationale » selon un décret publié le 9 août 2012 (Tribunal électoral, 2013).

La Constitution **colombienne** de 1991 stipule que « la Colombie est un État de droit social organisé au sein d'une république unitaire, décentralisée, en vertu de l'autonomie de ses régions, démocratique, participative et pluraliste » (article 1).

La Constitution **indonésienne** de 1945 reconnaît explicitement le droit de s'associer, de se réunir et d'exprimer ses opinions. Les lois et autres instruments juridiques subséquents ont également assuré et circonscrit les droits des organisations de la société civile, ainsi que le droit du public de surveiller la prestation des services publics et de participer à la planification et à l'évaluation des politiques. Le cadre juridique et administratif du pays soutient également la protection des lanceurs d'alerte et établit les bases de la participation du public à l'ensemble de la prestation de services publics, notamment par la création de la Commission nationale du médiateur (OCDE, 2016e).

Sources : Thurston, A. (2013), « Openness and information integrity in Norway », *blog du Partenariat pour un gouvernement ouvert*, www.opengovpartnership.org/blog/dr-anne-thurston/2013/10/15/openness-and-information-integrity-norway ; Gouvernement suédois (s. d.), « Formes d'ouverture de la Société suédoise », page internet, https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/ (consultée le 10 octobre 2016) ; OCDE (2015a), Gouvernement ouvert au Maroc, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226685-en ; OCDE (2016a), *Gouvernement ouvert en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227118-en ; Tribunal électoral (2013), « Political Constitution of the United Mexican States », *Diario Oficial de la Federación*, 5 février 1917, http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/consultas/2012/04/cpeum_ingles_ref_26_feb_2013_pdf_81046.pdf (consulté le 5 avril 2016) ; OCDE (2016e), Open Government in Indonesia, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en.

La participation des citoyens est inscrite non seulement dans un certain nombre de constitutions à travers le monde, mais aussi dans des législations nationales. Comme nous le verrons plus en détail au chapitre 5, les différentes approches de la participation des citoyens – notamment le budget participatif ou l'association des citoyens à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques ainsi que de la législation visant à renforcer les possibilités de participation politique des jeunes ou des groupes minoritaires – pourraient être plus efficaces si elles étaient intégrées à une stratégie nationale globale de participation des citoyens au cycle des politiques publiques. Jusqu'à présent, seulement 45 % des 53 pays consultés (46 % des 35 pays de l'OCDE) ont élaboré une telle stratégie. Une loi explicitement consacrée à l'inclusion et à la participation constituerait, par exemple, un élément important d'une telle stratégie. La Colombie a adopté une loi pour la promotion et la protection du droit à la participation démocratique, qui est décrite de manière plus détaillée à l'encadré 2.2.

Encadré 2.2. **La loi colombienne relative à la promotion et à la protection du droit à une participation démocratique**

L'objectif de la loi 1757 de 2015 est de promouvoir, protéger et garantir les différentes modalités et mécanismes du droit des citoyens à participer aux sphères politique, administrative, économique, sociale et culturelle de la Colombie. L'article 2 stipule que tout programme de développement doit inclure des mesures spécifiques visant à promouvoir la participation de toutes les personnes à la prise des décisions qui les concernent et à accompagner les différentes formes d'organisation de la société. De même, les plans de gestion des institutions publiques devraient expliciter la manière dont ils faciliteront et encourageront l'association des citoyens à leurs domaines de compétence.

La loi a également a également créé le Conseil national pour la participation des citoyens, chargé de conseiller les autorités nationales en matière de définition, d'élaboration, de conception, de suivi et d'évaluation des politiques publiques concernant la participation des citoyens en Colombie. Ce Conseil est composé des représentants suivants : ministre de l'Intérieur et Département national de la planification du gouvernement national ; un gouverneur élu de la Fédération des départements (États ou provinces) ; un maire élu de la Fédération municipale ; membres d'associations de victimes ; un représentant du Conseil national des associations ou des Conseils territoriaux de la planification ; confédération communautaire ; Association des universités colombiennes ; Confédération colombienne des organisations de la société civile ; associations de surveillance citoyenne ; associations professionnelles ; syndicats ; associations paysannes ; groupes ethniques ; organisations de femmes ; Conseil national de la jeunesse ; étudiants ; organisations de personnes handicapées ; organismes administratifs locaux. La composition hétérogène du Conseil permet de s'assurer que plusieurs groupes de la société y sont représentés et garantit que toutes les voix sont entendues.

Cette même loi sur la participation des citoyens en Colombie définit les pratiques budgétaires participatives comme un processus visant à assurer une répartition équitable, rationnelle, efficiente, efficace et transparente des ressources publiques, qui renforce les relations entre l'État et la société civile. Il s'agit également d'un mécanisme par lequel les collectivités régionales et locales favorisent l'élaboration de programmes et de plans d'association des citoyens à la définition de leur budget, ainsi qu'à la surveillance et au contrôle de la gestion des ressources publiques.

Source : Présidence de la République de Colombie (2015), « Loi 1757 de 2015 », site internet de la Présidence, http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20 JULIO%20DE%202015.pdf (consulté en mars 2016).

Les exemples, présentés ci-dessus, de principes de l'administration ouverte qui ont été consacrés dans les constitutions nationales sont des éléments importants qui servent de cadre juridique pour le développement d'initiatives d'ouverture de l'administration. Néanmoins, comme nous l'avons vu au chapitre 1, une loi sur l'« accès à l'information » constitue l'épine dorsale des réformes visant à ouvrir l'administration. Par conséquent, la section suivante sera consacrée à la nécessaire adoption et mise en œuvre d'une telle loi par les pays.

La loi sur l'accès à l'information est au cœur des réformes visant à ouvrir l'administration

Le droit d'accéder à l'information concernant le secteur public est la pierre angulaire d'une gouvernance ouverte et inclusive et un élément crucial pour réduire la corruption et renforcer la confiance entre les citoyens et leur gouvernement. Comme l'a dit Thomas Jefferson : « Je ne connais pas d'autre dépositaire sûr du pouvoir suprême dans une société que le peuple lui-même, et si nous ne le pensons pas suffisamment compétent pour exercer son contrôle librement, le remède ne consiste pas à le lui retirer, mais à l'instruire » (Crittenden, 2002).

En outre, l'accès à l'information publique permet aux citoyens de mieux comprendre le rôle des pouvoirs publics et les décisions prises en leur nom ; de tenir les gouvernements responsables de leurs décisions et politiques ; et de choisir leurs représentants plus efficacement. Pour les autorités, l'accès à l'information aide à améliorer la vie des citoyens en répondant aux demandes d'information les plus courantes en matière de soins de santé, d'éducation et de services publics dans d'autres secteurs. De plus, il est essentiel que les citoyens connaissent leurs droits et soient prêts et aptes à agir en conséquence.

Cependant, l'accès à l'information est une condition nécessaire, mais non suffisante, d'une participation des citoyens efficace, car la fourniture d'informations ne conduit pas automatiquement à un niveau d'association ou de participation plus élevé (Banque mondiale, 2016). Ce sont les caractéristiques de l'information divulguée, y compris sa pertinence par rapport aux préoccupations des parties prenantes, et sa facilité d'utilisation qui font la différence quant à son utilisation réelle pour peser sur les décisions de la puissance publique (OCDE, 2013). Le simple fait de fournir de l'information ne donne pas en soi à l'usager la possibilité d'exercer une responsabilité ou de participer aux processus publics.

Dans un système démocratique où les élus représentent la volonté du peuple, l'électorat a le droit d'exercer un contrôle et de demander des comptes (Abramovich et Courtis, 2000). Les lois sur l'information produite et publiée par les entités publiques visent entre autres à :

- garantir la plus grande transparence possible des actions gouvernementales
- encourager la réutilisation des informations
- permettre aux particuliers et aux entreprises de générer une valeur économique.

Partout dans le monde, des avancées significatives ont été enregistrées en ce qui concerne la réglementation du droit d'accès à l'information et sa mise en œuvre. Par exemple, plus de 100 pays dans le monde, dont 65 % des pays de la région Amérique latine et Caraïbes (ALC) et 97 % des pays de l'OCDE, ont adopté des lois sur l'accès à l'information ou la liberté de l'information. Bien que chaque loi sur l'accès à l'information ou la liberté de l'information soit différente et qu'elle réponde aux spécificités de chaque pays, elle contient généralement les éléments suivants :

- des objectifs et principes
- une portée

- une divulgation dynamique
- une procédure de demande (comment et où demander des informations, réponse à la demande, refus)
- des exemptions
- des procédures de recours.

Objectifs, principes et portée des lois sur l'accès à l'information

Bien que les lois sur l'accès à l'information soient adoptées pour donner accès à l'information issue d'institutions publiques ou pour faciliter la demande d'informations publiques auprès d'elles, certains textes excluent les entreprises publiques, la sphère législative ou l'échelon infranational. Certains pays de l'OCDE – Corée, Estonie, Finlande, Hongrie, Italie, Pologne, République slovaque et Suède – étendent leur législation verticalement à tous les niveaux d'administration et horizontalement à toutes les branches de l'administration centrale (OCDE, 2011) (tableau 2.1). Bien que presque tous les pouvoirs publics garantissent l'accès à l'information générée par l'administration centrale et l'exécutif, 25 pays de l'OCDE assurent cet accès à des échelons infranationaux telles que les provinces, et seulement la moitié le font aux niveaux législatif, judiciaire ou autres. Par exemple, le Code de procédure administrative de la Grèce donne accès aux documents « établis par les services publics », ce qui peut inclure toutes les administrations centrales, régionales et locales, mais l'autorisation ne s'applique pas aux archives, au pouvoir exécutif ou au Conseil des ministres.

Tableau 2.1. **Portée des lois sur la liberté de l'information (2010)**

Total des pays membres de l'OCDE		
Niveau d'administration		
Central	31	Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie
Infranational	25	Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, République slovaque, Slovénie, Suède, Turquie
Branches du pouvoir au niveau central		
Exécutif	31	Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni, République slovaque, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine
Législatif	16	Belgique, Chili, Corée, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Mexique, Pologne, Royaume-Uni, République slovaque, Slovénie, Suède, Turquie, Ukraine
Judiciaire	16	Australie, Belgique, Chili, Corée, Estonie, Fédération de Russie, Finlande, France, Hongrie, Israël, Italie, Mexique, Norvège, République slovaque, Slovénie, Suède, Ukraine
Autres organismes		
Entités privées gérant des fonds publics	18	Australie, Belgique, Corée, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Islande, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Royaume-Uni, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine

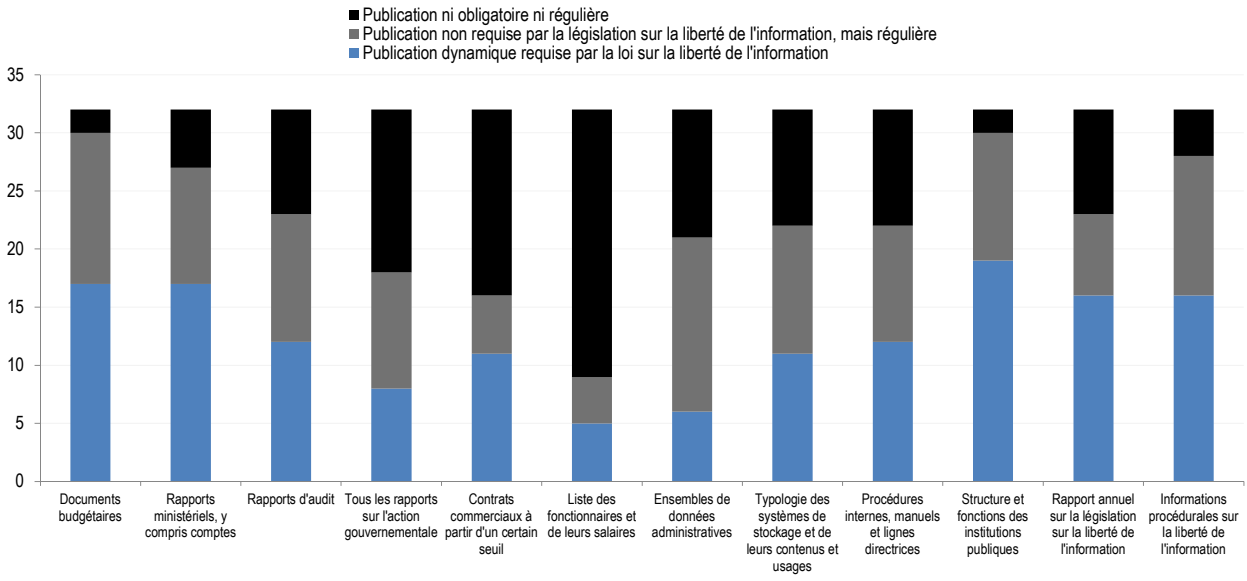
Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/go v_glance-2011-fr.

Dans certains pays dotés d'une structure fédérale, la législation sur l'accès à l'information adoptée au niveau national ne s'applique ni aux États fédérés, ni à l'échelon local. Les provinces/États constitutionnellement autonomes de la plupart des pays de l'OCDE ont toutefois adopté de nouvelles lois sur l'accès à l'information, comme par exemple dans dix parlements provinciaux et trois parlements territoriaux du Canada. Au Québec, la loi sur l'accès à même l'information a été promulguée avant la loi nationale (OCDE, 2011).

Divulgation dynamique

La divulgation dynamique désigne la mise à disposition d'informations pertinentes sans demande préalable du public. La divulgation volontaire contribue à accroître la transparence et l'ouverture, tout en évitant les coûts associés aux procédures et coûts administratifs d'une demande d'information. En général, chaque loi sur l'accès à l'information fournit une liste d'éléments que devra publier chaque institution. Par exemple, tous les pays de l'OCDE publient des informations publiques de manière dynamique et, dans 72 % d'entre eux, la divulgation dynamique est requise par les lois sur l'accès à l'information pour certains types de renseignements. Le type d'information divulguée de manière dynamique varie d'un pays à l'autre. Bien que la majorité des pays divulguent de manière dynamique des documents budgétaires (94 %), des rapports ministériels annuels (84 %) et des rapports d'audit (72 %), seul un petit nombre (28 %) (Chili, Estonie, Islande, Israël, Italie, Mexique, Pays-Bas, Turquie et Royaume-Uni) procèdent de même pour la liste des fonctionnaires et leurs salaires (OCDE, 2011) (graphique 2.1).

Graphique 2.1. **Divulgation dynamique de l'information par les autorités centrales des pays de l'OCDE (2010)**



Notes : les données ne sont pas disponibles pour l'Allemagne et la Grèce. Le Luxembourg et le Brésil élaborent actuellement des lois sur l'accès à l'information. La divulgation de certains types d'informations est rendue obligatoire par des lois autres que la loi sur l'accès à l'information. Autriche : les procédures d'accès à l'information doivent être publiées par la loi générale de procédure administrative (*Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz*, ou AVG). Le Chili, l'Estonie et Israël publient des informations sur les salaires de tous les fonctionnaires, alors que la Hongrie, l'Italie, le Mexique, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Turquie publient des informations sur les salaires des fonctionnaires les mieux rémunérés.

Source : OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

Pour que les citoyens puissent aisément obtenir et utiliser les informations fournies par les pouvoirs publics, la plate-forme ou le site internet où les informations et les données sont publiées doit être accessible et facile à comprendre pour toutes les couches de la société. Dans 81 % des pays de l'OCDE, les informations dynamiques sont publiées soit sur un site unique tel qu'un portail central, soit sur le site internet de chaque ministère ou institution, soit sur les deux (OCDE, 2011). Les autorités doivent veiller à l'actualité et à la fiabilité des informations publiées, et à la possibilité de les réutiliser. La plupart des pays de l'OCDE, dont l'Australie, les États-Unis, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, fournissent un accès à des données publiques dans un format réutilisable via un site internet central (par exemple, data.gov) (OCDE, 2011). La publication des codes sources et des algorithmes, comme en France, renforce la redevabilité du secteur public ainsi que la réutilisation des données, et peut permettre d'améliorer l'externalisation participative (*crowdsourcing*) des codes sources.

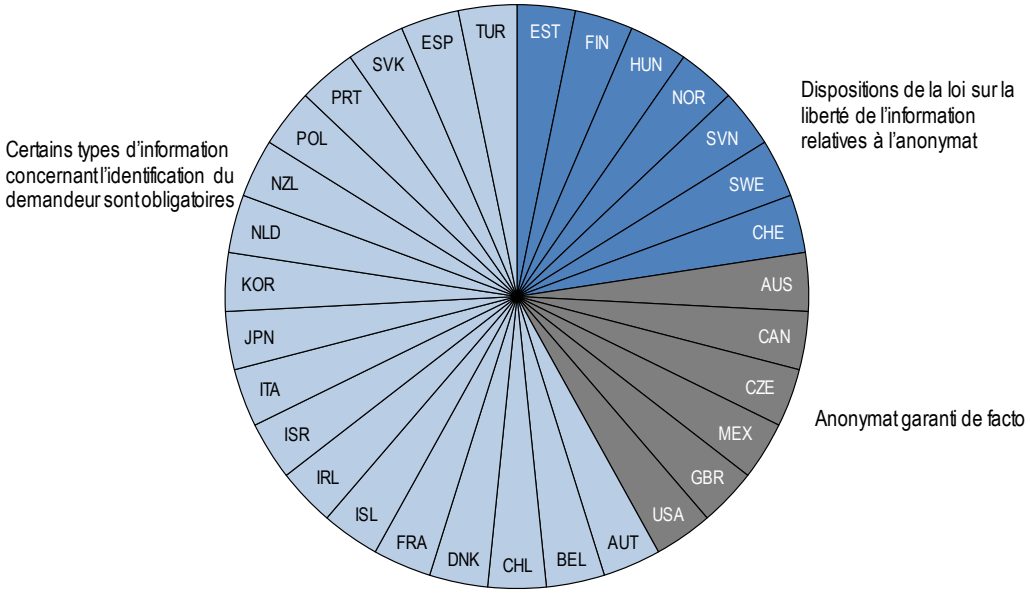
Procédure de demande d'information

Facilité de dépôt de la demande

Presque tous les pays ont établi dans leurs lois ou textes connexes des normes de réponse opportune aux demandes d'information (habituellement dans les 20 jours ouvrables ou moins). Par exemple, le délai est de 5 jours en Estonie ; 10 jours au Portugal; 15 jours en Finlande, Pologne ou République tchèque ; et 20 jours au Royaume-Uni et en Slovénie (OCDE, 2010).

La possibilité pour les citoyens de demander des informations de manière anonyme n'est pas constante d'un pays de l'OCDE à l'autre. La Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics prévoit à l'article 4.2 que « [L]es États membres peuvent donner le droit aux demandeurs de rester anonymes sauf si la divulgation de l'identité est essentielle pour traiter la demande » (OCDE, 2010). Dans 71 % des pays de l'OCDE (OCDE, 2011), les lois sur l'accès à l'information ne prévoient pas de restriction juridique concernant le statut des demandeurs. Dans de nombreux pays de l'OCDE, cependant, elles ne permettent pas de déposer des demandes d'informations anonymes. Seuls quelques pays de l'OCDE ont adopté une loi visant à protéger l'intégrité et la vie privée des personnes et des parties qui déposent une demande d'information (graphique 2.2).

Graphique 2.2. **Protection individuelle accordée aux demandeurs d'informations**



Source : d'après OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

La facturation de l'accès dépend le plus souvent, dans les pays de l'OCDE, du nombre de pages à (re)produire ou du temps nécessaire pour traiter la demande. Lorsque

la facturation est variable, seul un nombre limité de pays (Autriche, Finlande, France, Italie, Norvège et Portugal) (OCDE, 2011) la plafonnent. La plupart font une distinction entre la facturation pour des documents déjà disponibles, par exemple sur un portail officiel central, et pour les demandes nécessitant une recherche, une élaboration ou un traitement complémentaires par l'entité administrative émettrice. Les institutions publiques devraient envisager de renoncer à cette facturation afin d'offrir à tous les citoyens à faible revenu les mêmes possibilités de demande d'information lorsqu'une recherche et un traitement approfondis ne sont pas nécessaires.

Exceptions au droit d'accès à l'information et droit de recours

Même si la législation sur l'accès à l'information doit couvrir autant d'éléments que possible, tous les pays qui en ont adopté une l'ont assortie d'une liste d'exceptions au droit d'accès. Comme illustré ci-dessous, les données et informations sensibles du point de vue de la sécurité nationale, de la vie privée ou de la confidentialité commerciale font partie des exceptions qui s'appliquent dans la plupart des pays de l'OCDE. Les citoyens et les parties qui demandent des informations ont toutefois la possibilité de faire appel des décisions des institutions publiques qui dissimulent des informations. En général, il existe trois approches pour introduire un recours contre un refus de divulgation :

1. Les particuliers ont un droit de « recours administratif » auprès d'un autre fonctionnaire de l'institution à laquelle la demande a été faite. En cas d'échec de ce recours, ils peuvent saisir un tribunal qui peut ordonner la divulgation des informations.
2. Les particuliers ont le droit de saisir un médiateur ou un commissaire à l'information indépendant, qui formule une recommandation au sujet de la divulgation. Si l'institution fait fi de cette recommandation, il est possible de saisir un tribunal.
3. Les particuliers ont le droit de saisir un commissaire à l'information qui a le pouvoir d'ordonner la divulgation des informations. Aucun autre recours n'est prévu dans la loi sur l'accès, bien que les interventions du commissaire restent soumises au contrôle judiciaire pour vérifier leur pertinence (Banque mondiale, 2009).

Responsable de l'information

Dans certains pays de l'OCDE, la supervision et le traitement des appels sont gérés par un responsable de l'information. La mise à disposition des ressources financières et humaines adéquates est essentielle à la bonne mise en œuvre de l'accès à l'information, en particulier pour l'institution du responsable de l'information. Les pays ont créé différents organismes supervisant les lois relatives à la transparence, comme l'illustre l'encadré 2.3.

Encadré 2.3. **Exemples d'organismes qui supervisent les lois sur la transparence : Chili, États-Unis et Mexique**

Chili

Le Conseil pour la transparence est un organisme public autonome doté d'une personnalité juridique propre, créé par la Loi sur la transparence de la fonction publique et l'accès à l'information de l'administration de l'État. Sa principale mission est d'assurer La bonne application de la loi, qui a été promulguée le 20 août 2008 et est entrée en vigueur le 20 avril 2009.

Les orientations du comité relèvent de quatre conseillers nommés par le Président, avec l'accord des deux tiers des membres du Sénat. Le comité est chargé de la gestion et de l'administration du Conseil pour la transparence. Les conseillers siègent six ans, ne peuvent être reconduits que pour un mandat supplémentaire, et peuvent être révoqués par la Cour suprême à la demande du Président ou de la Chambre des députés.

Les principales fonctions du Conseil sont les suivantes :

- surveiller le respect des dispositions de la Loi sur la transparence et appliquer des sanctions en cas de violation.
- résoudre les problèmes de refus d'accès à l'information.
- promouvoir la transparence dans la fonction publique en publiant des informations issues organes de l'administration publique.
- donner des instructions générales pour l'application de la législation sur la transparence et l'accès à l'information par les organes de l'administration publique, et exiger d'eux qu'ils adaptent leurs procédures et systèmes à cette législation.
- formuler des recommandations visant les organes de l'administration publique, en vue d'améliorer la transparence de leur gestion et de faciliter l'accès à l'information qu'ils détiennent.
- proposer au Président et au Congrès, le cas échéant, des règles, instructions et autres améliorations réglementaires pour assurer la transparence et l'accès à l'information.
- former directement, ou par l'intermédiaire de tiers, des fonctionnaires publics à la transparence et l'accès à l'information.
- établir des statistiques et des rapports sur la transparence et l'accès à l'information des organes de l'administration publique et sur le respect de cette loi.

États-Unis

Aux États-Unis, le Bureau des services d'information du gouvernement (OGIS), connu sous le nom de « médiateur fédéral du FOIA », a été créé au sein des Archives et documents nationaux des États-Unis (NARA). L'OGIS, créé lors de la modification de la liberté de l'information par la Loi sur le gouvernement ouvert de 2007, est chargé :

- de faire office de médiateur dans les différends : offrir des services de médiation pour résoudre les différends entre des particuliers ayant introduit des demandes conformément à la Loi sur la liberté de l'information (FOIA) et des organismes (comme alternative non exclusive aux procédures judiciaires) ; émettre le cas échéant des avis consultatifs si la médiation n'a pas résolu le problème.

Encadré 2.3. Exemples d'organismes qui supervisent les lois sur la transparence : Chili, États-Unis et Mexique *(suite)*

- d'assurer les fonctions de médiateur : solliciter et recevoir des commentaires et des questions des organismes fédéraux et du public concernant l'administration de la FOIA, afin d'améliorer les processus FOIA et de faciliter la communication entre les organismes et les demandeurs FOIA.
- en outre, d'offrir une formation en matière de règlement des différends au personnel FOIA des organismes fédéraux, de travailler en étroite collaboration avec des intervenants clés de la FOIA (demandeur, conseillers locaux, militants de l'administration ouverte, etc.).

La NARA est considérée comme un arbitre indépendant à distance de la Maison Blanche. En vertu de son statut, elle est un établissement indépendant rattachée au pouvoir exécutif. Son administration est exercée sous la supervision et la direction de l'Archiviste. L'Archiviste des États-Unis est nommé par le Président sur avis et avec le consentement de l'État. Il est nommé sans tenir compte de son appartenance politique sur la seule base des qualifications professionnelles requises pour exercer les fonctions et responsabilités d'archiviste. Il peut être démis de ses fonctions par le Président, qui président communique les motifs de ce renvoi à chacune des chambres du Congrès.

Mexique

L'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel (INAI) a été créé en 2002 en vertu de la Loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique.

L'Institut est composé d'un Commissaire président et de six autres commissaires, nommés par l'exécutif fédéral pour un mandat de six ans, sans possibilité de renouvellement. Conformément à la loi, l'Institut jouit d'une indépendance complète et rend compte chaque année au Congrès. Sa triple mission peut être résumée comme suit : garantir au public l'accès à l'information gouvernementale, favoriser la redevabilité et défendre le droit à la vie privée. En outre, l'Institut poursuit les buts suivants :

- Contribuer à l'organisation des archives nationales.
- Promouvoir une culture de la transparence dans les dépenses publiques.
- Encourager la redevabilité de l'administration pour accroître la confiance des citoyens.
- Contribuer aux processus d'analyse, de délibération, de conception et d'émission des normes judiciaires revêtant un intérêt pour les archives et les données personnelles.
- Améliorer les processus législatifs visant à améliorer et à renforcer le cadre normatif et institutionnel pour la transparence et l'accès à l'information publique.

Sources : Consejo para la Transparencia (s. d.), « Qué es el Consejo para la Transparencia? », page internet, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html (consulté le 24 mars 2016) ; BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2008), « Sobre Acceso a la Información Pública », www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 (consulté le 24 mars 2016) ; OGIS (s. d.), « About OGIS », The Federal FOIA Ombudsman, https://ogis.archives.gov/about-ogis.htm (consulté le 14 mars 2016).

Si l'on résume les principales conditions nécessaires pour que les lois sur l'ouverture de l'administration créent un environnement propice à l'ouverture de l'administration, nous avons souligné dans cette section un certain nombre d'éléments clés. La divulgation volontaire et dynamique de données et d'informations par les pouvoirs publics contribue de manière positive à plus d'ouverture et de transparence. En outre, le fait de renoncer à facturer le travail et le temps de traitement des demandes afférentes s'avère essentiel pour permettre aux citoyens d'avoir un meilleur accès à l'information. Même si un certain nombre de pays continuent d'exiger des redevances en cas de dépôt d'une demande d'information, celles-ci devraient rester aussi minimes que possible, ou abandonnées afin que le processus soit financièrement accessible à l'ensemble des citoyens et parties en quête d'informations ou de données. Pour faciliter le processus d'accès à l'information ou de dépôt d'une demande, il convient de créer un site internet ou un portail de données conçu de manière conviviale. Bien que le refus de fournir des informations aux citoyens soit légitime dans certains cas (sécurité nationale ou renseignements à caractère personnel), ces exceptions doivent rester raisonnables si l'on veut que la puissance publique demeure redevable face à ses mandants.

L'existence d'une loi sur l'accès à l'information est la condition *sine qua non* de l'ouverture de l'administration et surtout de l'avènement de la transparence, de la redevabilité et de la participation des citoyens. Toutefois, fournir l'information et la rendre accessible à toutes les couches de la population ne constitue que la première étape. Les pays pourraient envisager d'élaborer une stratégie globale pour la participation des citoyens, ou d'autres lois (sur les archives nationales, l'administration numérique et les données ouvertes, la lutte contre la corruption, la protection des lanceurs d'alerte, etc.).

Comme indiqué dans la présente section, les réformes efficaces en matière d'ouverture de l'administration doivent s'enraciner dans un solide cadre juridique garantissant non seulement l'accès à l'information, mais aussi des lois sur les archives et la participation des citoyens. Néanmoins, même la base juridique la plus élaborée doit être complétée par un centre de gouvernement (CdG) chargé de fournir des orientations et une vision stratégique claires pour la stratégie et les initiatives concernant l'ouverture de l'administration. La section suivante examinera donc la contribution du CdG à un environnement propice aux réformes afférentes.

Coordination de la stratégie d'ouverture de l'administration par le centre de gouvernement (CdG)

La stratégie d'ouverture de l'administration et les initiatives associées sont au cœur de la concrétisation d'un certain nombre de résultats variés de l'action publique et constituent un axe transversal de domaines de compétence différents mais étroitement liés. Une coordination et une mise en œuvre efficaces des politiques requièrent un appui interinstitutionnel horizontal et vertical pour renforcer suffisamment les capacités mises au service de la mise en œuvre de stratégies d'ouverture de l'administration dans des initiatives transversales. Afin de garantir une mise en œuvre appropriée, la stratégie d'ouverture de l'administration doit rester liée aux activités de ce que l'OCDE a appelé le centre de gouvernement (CdG), et des mécanismes de suivi et d'évaluation appropriés doivent être en place tout au long du cycle (voir chapitre 3).

Dans les pays de l'OCDE, les CdG (encadré 2.4) sont des acteurs stratégiques de plus en plus importants qui fournissent une vision, impriment une direction et assurent la coordination. Dans le cadre de leur travail avec les organisations gouvernementales partenaires et les parties prenantes non gouvernementales, ils ont pour but de favoriser un travail décisionnel de qualité au niveau du Chef du gouvernement, d'encourager la coordination des politiques au sein du gouvernement et de surveiller l'évaluation de l'action gouvernementale. En outre, un CdG efficace est également essentiel à la redevabilité, à la planification stratégique et à la communication (OCDE, 2015b). Bien que les réformes visant à ouvrir l'administration demeurent un domaine de travail assez nouveau pour de nombreux CdG, le rôle de ces derniers n'est pas à sous-estimer. En effet, le CdG peut favoriser une coordination générale de l'ouverture de l'administration et contribuer à la qualité des pratiques d'ouverture de l'administration en œuvrant à :

- faciliter le lien entre les objectifs de l'ouverture de l'administration et les objectifs nationaux plus généraux, en reliant les principes, la stratégie et les initiatives d'ouverture de l'administration dans l'ensemble du gouvernement (y compris les différents secteurs et niveaux d'administration) et avec les acteurs non étatiques pour favoriser une vision commune du programme d'ouverture de l'administration ;
- promouvoir la visibilité, dans la sphère publique et parmi les citoyens, des bonnes pratiques existantes dans le domaine de l'ouverture de l'administration, ainsi que des champions institutionnels ;
- renforcer l'utilisation stratégique des données de performance de l'ensemble du secteur public, car elle aidera à mesurer et évaluer l'impact de la stratégie et des pratiques d'ouverture de l'administration (OCDE, 2015b).

Encadré 2.4. **Qu'est-ce qu'un centre de gouvernement ?**

Le centre de gouvernement (CdG) est l'organe ou le groupe d'organes qui fournit un soutien et des conseils directs au Chef du gouvernement et au Conseil des ministres. Le CdG est connu sous différentes appellations dans différents pays (Chancellerie, Cabinet du Premier Ministre, Bureau du président, Bureau du gouvernement, etc.). Desservant autrefois l'exécutif d'un point de vue administratif, le CdG joue aujourd'hui un rôle plus actif dans l'élaboration des politiques et leur coordination avec les pays membres de l'OCDE. Le CdG de nombreux pays fournit désormais des services qui vont de la planification stratégique aux conseils et à la veille en temps réel en matière d'action publique, et de la conduite des principales initiatives interministérielles au suivi des progrès et des résultats obtenus.

Source : OCDE (2014a), « Centre stage: Driving better policies from the Centre of Government », document non classifié de l'OCDE, GOV/PGC/MPM(2014)3/FINAL, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en.

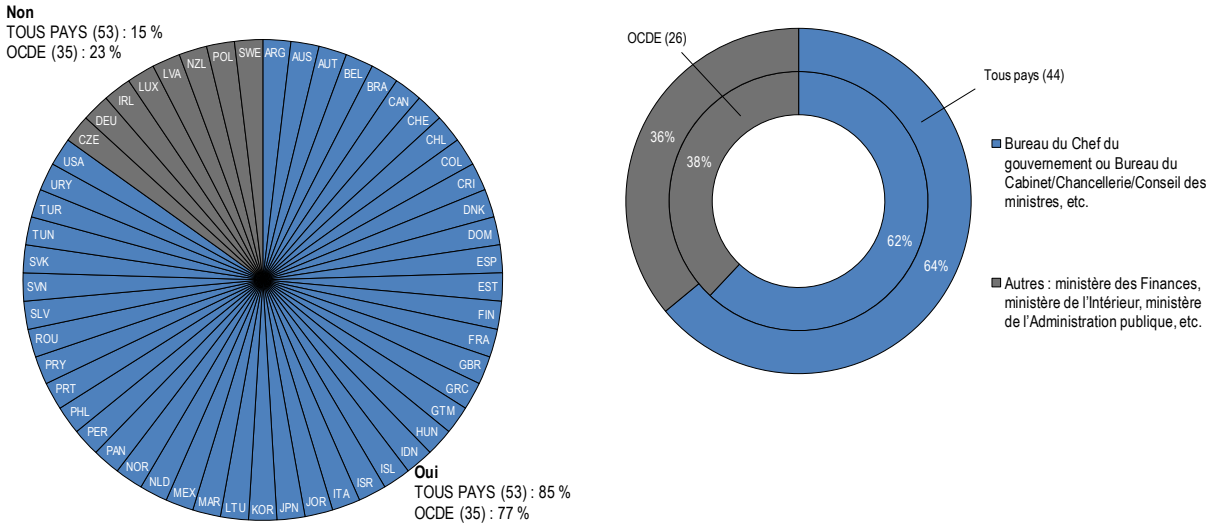
L'un des principaux défis que doit relever le CdG dans le domaine de l'ouverture de l'administration est de jouer son rôle d'une manière équilibrée tout au long du cycle des politiques publiques : les données tirées des Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert montrent que le CdG consacre beaucoup de temps et d'énergie à devenir un acteur important lors de la phase de planification (par exemple, l'élaboration d'une stratégie d'ouverture de l'administration ou du plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert), mais qu'il éprouve des difficultés à trouver sa place dans d'autres phases de ce cycle, comme le suivi et l'évaluation (OCDE, 2015b).

Cadre institutionnel de coordination

Dans leur grande majorité (85 % de l'ensemble des pays interrogés et 77 % des pays de l'OCDE), les pays confirment l'existence d'un bureau responsable, au sein du gouvernement, de la coordination horizontale des initiatives concernant l'ouverture de l'administration (graphique 2.3). Les 13 pays de la région ALC interrogés ont indiqué qu'ils disposaient d'un tel bureau. Pour la plupart des pays interrogés (58 % et 70 % des pays de l'OCDE), ces bureaux étaient une institution déjà en place au portefeuille de laquelle a (récemment) été ajoutée l'ouverture de l'administration. Environ 20 % des pays interrogés (19 % des pays de l'OCDE) ont créé une nouvelle unité distincte, au sein d'une institution existante, pour traiter des questions liées à l'ouverture de l'administration.

L'expérience des pays de l'OCDE montre que les institutions du CdG sont bien les principales institutions chargées de la coordination de la stratégie d'ouverture de l'administration. De même, plusieurs pays d'Amérique latine, dont le Salvador, le Guatemala et le Brésil, ont créé ce bureau au sein du Cabinet du Chef du gouvernement. Sur les 44 pays qui ont indiqué disposer d'un tel bureau, celui-ci est intégré au Cabinet du Chef du gouvernement ou au Bureau du conseil/de la Chancellerie/du Conseil des ministres dans 64 % des cas (62 % des pays de l'OCDE). Par exemple, en Autriche, le bureau est la Chancellerie fédérale, et en Islande il s'agit d'une division au sein du Cabinet du Premier Ministre (graphique 2.3). En effet, divers pays confirment que le bureau chargé du programme d'ouverture de l'administration d'un point de vue horizontal trouve son ancrage institutionnel soit au niveau du Cabinet du Chef du gouvernement (34 % de l'ensemble des pays interrogés et 27 % des pays de l'OCDE), soit au Bureau du conseil/à la Chancellerie (30 % pour l'ensemble des pays interrogés et 35 % des pays de l'OCDE). Les autres choix d'ancrage institutionnel sont le ministère des Finances (7 % pour l'ensemble des pays interrogés et 8 % des pays de l'OCDE), le ministère de l'Intérieur (5 % de tous les pays interrogés et 8 % des pays de l'OCDE) ou le ministère de l'Administration publique (7 % de tous les pays interrogés et 8 % des pays de l'OCDE).

Graphique 2.3. **Existence d'un bureau spécialement chargé de la coordination horizontale des initiatives d'ouverture de l'administration**



Note : seuls les pays ayant répondu qu'ils disposaient d'un bureau dédié ont été interrogés sur sa localisation. Réponse de l'Australie à ce sujet : « À déterminer dans l'attente de la finalisation des modifications de l'appareil gouvernemental. »

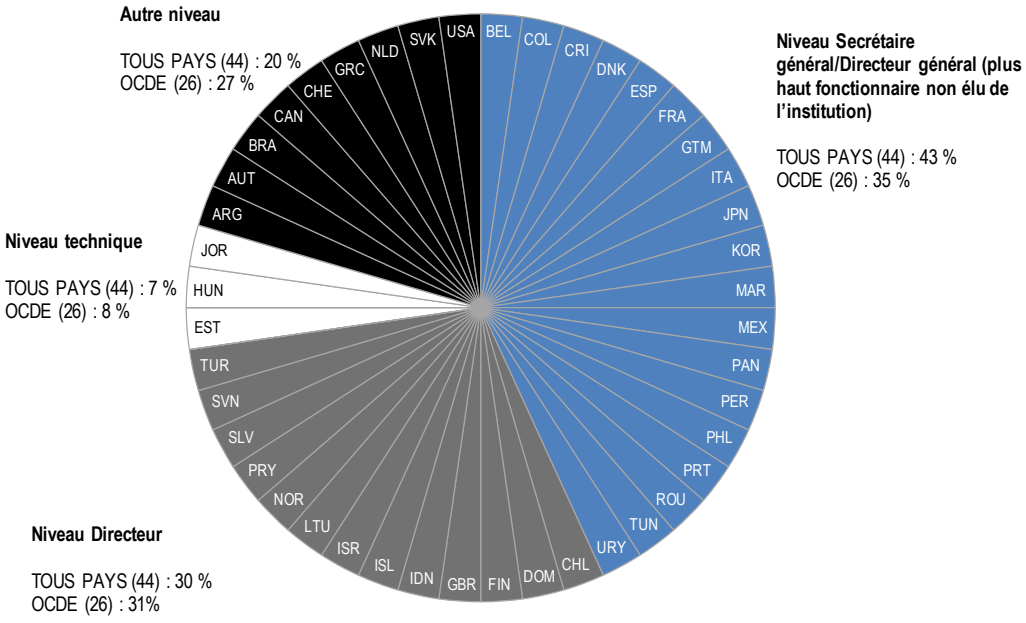
Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Le niveau hiérarchique de ce bureau varie considérablement d'un pays à l'autre, comme l'illustre le graphique 2.4. Au Brésil, il s'agit d'un comité interministériel, alors qu'en République slovaque il est au niveau d'un organe consultatif.[1]

Responsabilités et mécanismes de coordination

Les bureaux chargés de la coordination de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration ont généralement différentes fonctions, allant de l'élaboration de la stratégie à l'évaluation de son impact. Seuls l'Estonie, la Hongrie et le Japon disposent d'un bureau qui remplit chacune des six fonctions, comme le montre le graphique 2.5. La grande majorité de ces bureaux (80 % de tous les pays interrogés, soit 70 % de tous les pays de l'OCDE) sont responsables de l'élaboration de la stratégie. Tel est le cas par exemple, dans les 13 pays de la région ALC qui disposent d'un tel bureau de coordination. Comme on pouvait s'y attendre, le mandat du bureau dans presque tous les pays (93 % des pays interrogés et 89 % des pays de l'OCDE qui disposent d'un tel bureau) comprend la coordination de la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration. En revanche, seul un cinquième des bureaux des pays interrogés (22 % des pays de l'OCDE), dont l'Italie, le Japon, le Costa Rica et l'Uruguay, affectent des ressources financières à la mise en œuvre de la stratégie d'ouverture de l'administration.

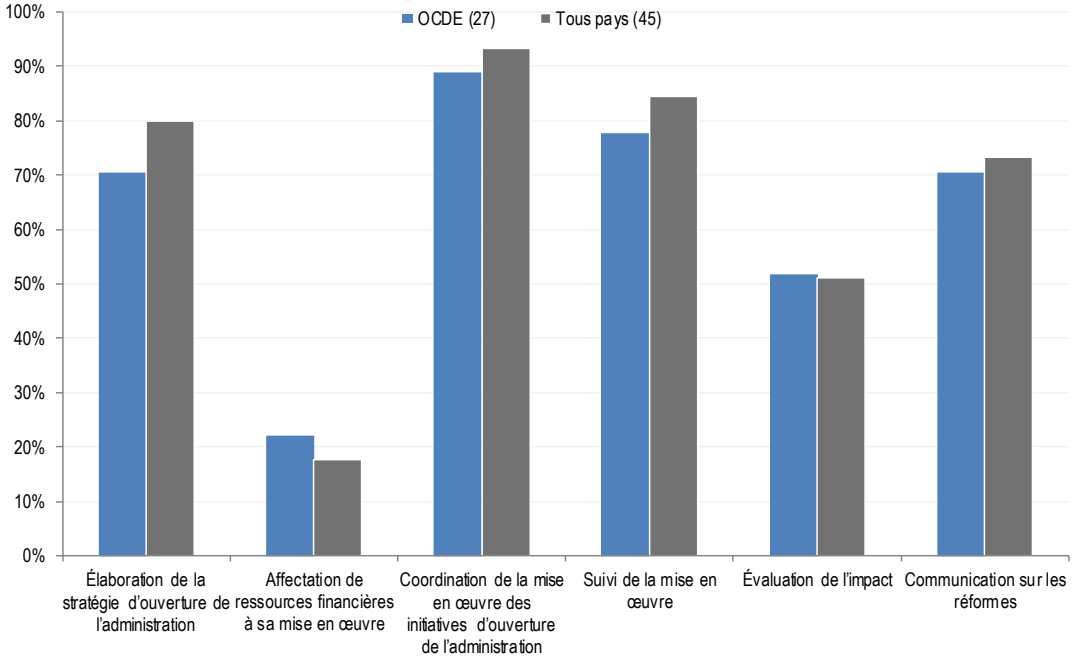
Graphique 2.4. **Niveau hiérarchique du bureau de coordination horizontal**



Note : la question n'a été posée qu'aux pays ayant répondu qu'ils disposaient d'un bureau chargé de la coordination horizontale des initiatives d'ouverture de l'administration. En Australie : « À déterminer dans l'attente de la finalisation des modifications de l'appareil gouvernemental. »

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Graphique 2.5. **Responsabilités du bureau de coordination**



Note : la question n'a été posée qu'aux pays ayant répondu qu'ils disposaient d'un bureau chargé de la coordination horizontale des initiatives d'ouverture de l'administration.

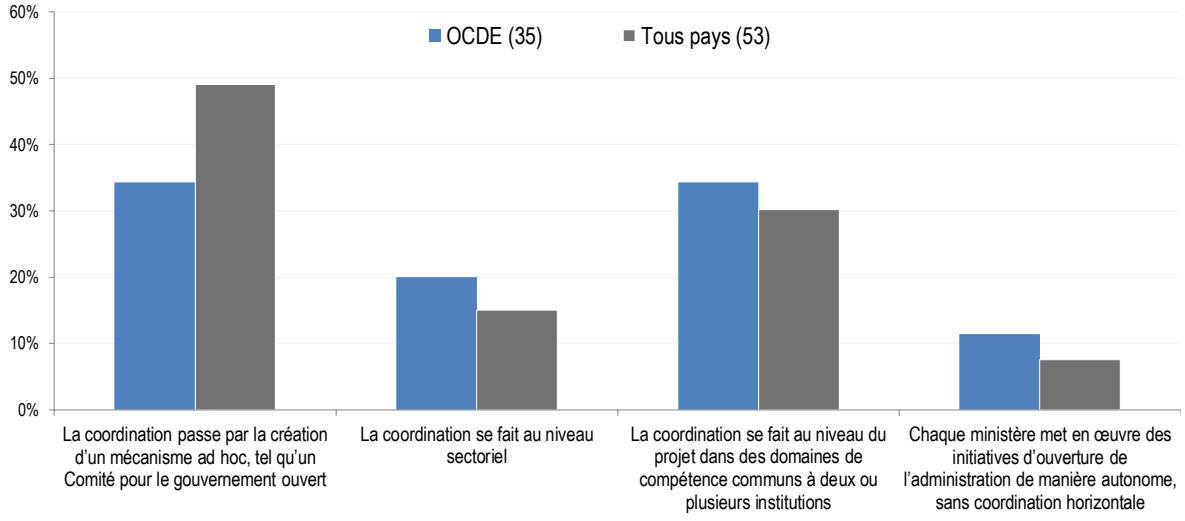
Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

La juxtaposition des résultats concernant le suivi de la mise en œuvre de la stratégie (84 % de tous les pays interrogés qui disposent d'un tel bureau et 78 % des pays de l'OCDE) et la mission d'évaluation de son impact fait apparaître de grandes différences. Seuls 52 % des pays interrogés disposant d'un tel bureau (même résultat dans les pays de l'OCDE) ont confié à celui-ci la mission d'évaluation. Étant donné l'importance de l'évaluation des stratégies et des initiatives nationales d'ouverture de l'administration, le chapitre 3 est consacré à cette question. Comme nous l'avons souligné plus tôt, les réformes ambitieuses d'ouverture de l'administration passent par une bonne communication avec toutes les parties prenantes, ce qui est actuellement le cas de 73 % des bureaux dans les pays interrogés (70 % des pays de l'OCDE). Tous les pays de la région ALC ont d'ailleurs répondu que ce bureau coordonnait et surveillait la mise en œuvre d'initiatives d'ouverture de l'administration dans le cadre de son mandat.

La coordination effective des initiatives peut se faire à différents niveaux : mécanismes *ad hoc*, secteur, projet, ministère, etc. Dans 49 % des pays interrogés (34 % des pays de l'OCDE), la coordination passe par la création d'un mécanisme *ad hoc*, tel qu'un Comité d'ouverture de l'administration, composé de différentes parties prenantes (graphique 2.6). Dans la plupart des cas (77 % des pays interrogés et 58 % des pays de l'OCDE), ce mécanisme comprend des organisations non gouvernementales (ONG), qui

ont traditionnellement joué un rôle central dans l'élaboration du programme d'ouverture de l'administration, comme indiqué aux chapitres 4 et 5.

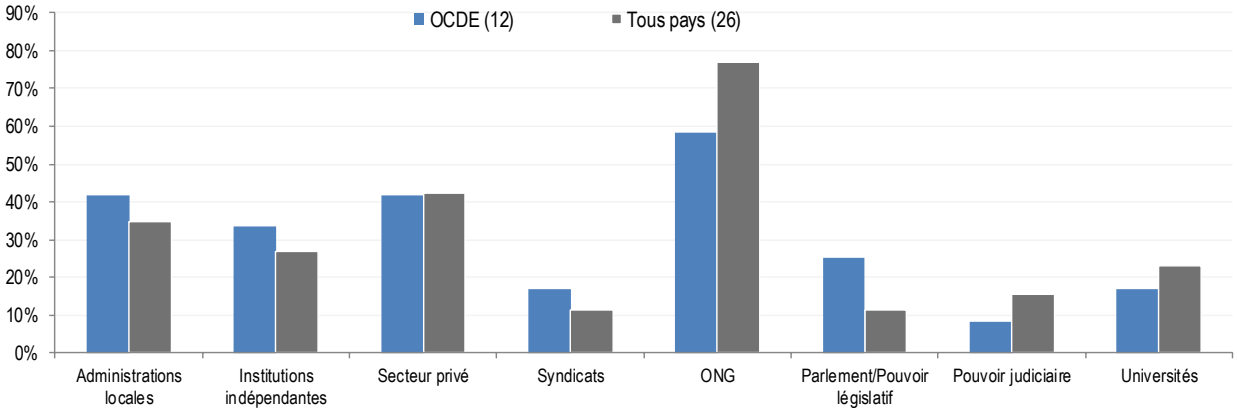
Graphique 2.6. **Mécanismes utilisés pour coordonner les initiatives d'ouverture de l'administration**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

En outre, les collectivités locales (35 % de tous les pays interrogés et 42 % des pays de l'OCDE), le secteur privé (42 % de tous les pays interrogés et l'ensemble des pays de l'OCDE), les institutions indépendantes (27 % de tous les pays interrogés et 33 % des pays de l'OCDE), les établissements scolaires (23 % des pays interrogés et 17 % des pays de l'OCDE), les syndicats (12 % des pays interrogés et 17 % des pays de l'OCDE) et le système judiciaire (15 % de l'ensemble des pays interrogés et 8% des pays de l'OCDE) sont membres de ce mécanisme (voir graphique 2.7). Près de la moitié des pays (58 % des pays interrogés et 42 % des pays de l'OCDE) comprennent d'autres membres du mécanisme de coordination horizontale qui sont différents des catégories suggérées. La Jordanie, par exemple, regroupe les associations de femmes et de jeunes (voir encadré 2.5), et le Secrétariat national de l'Indonésie est composé entre autres de collectivités locales, d'ONG et des ministères compétents. L'encadré 2.6 fournit quelques exemples de mécanismes de coordination de l'ouverture de l'administration au Canada, au Mexique et au Royaume-Uni. En outre, l'encadré 2.7 détaille l'exemple du Forum pour un gouvernement ouvert de l'Italie, qui montre comment le gouvernement italien a créé une approche novatrice afin de faciliter la coordination des parties prenantes concernées.

Graphique 2.7. **Membres du mécanisme de coordination horizontale de l'ouverture de l'administration**



Note : seuls les pays ayant répondu que la coordination se fait par la création d'un mécanisme *ad hoc*, tel qu'un Comité d'ouverture de l'administration, se sont vu poser cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 2.5. **Renforcement de l'association des jeunes à la vie publique en Jordanie, au Maroc et en Tunisie**

D'après un dicton populaire, les jeunes représentent l'avenir. Au vu de la démographie dans la région Moyen-Orient et Afrique du Nord (MENA), ce dicton mérite des ajustements. Avec une part étonnante de 70 % de la population jordanienne composée de moins de 30 ans, par exemple, les politiques en faveur des jeunes sont non seulement un investissement dans l'avenir, mais aussi dans le bien-être de la population actuelle. Étant donné que les jeunes (15 à 29 ans) dépassent 30 % de la population en âge de travailler dans la plupart des pays de la région MENA, les gouvernements doivent sans tarder élaborer et mettre en œuvre des stratégies axées sur l'association pleine et entière des jeunes à l'économie, à la société et à la vie publique.

Le rapport régional de l'OCDE intitulé *Youth in the MENA Region: How to Bring Them In* (OCDE, 2016b) observe toutefois que les jeunes hommes et femmes de la région MENA sont confrontés au taux de chômage des jeunes le plus élevé du monde, et qu'ils expriment un niveau de confiance dans les pouvoirs publics plus faible que leurs parents. Ce rapport est le premier du genre à appliquer un filtre « jeunes » aux dispositifs de gouvernance publique. Il formule des recommandations pour adapter les cadres juridiques, les institutions et les politiques afin de donner aux jeunes une plus grande voix dans l'élaboration des résultats de l'action publique. Le rapport encourage les gouvernements à utiliser des outils d'ouverture de l'administration tels que la législation sur l'accès à l'information et des institutions dédiées aux besoins des jeunes et au potentiel des technologies numériques, afin de nouer des miens avec les jeunes tout au long du cycle des politiques publiques.

Sur la base des conclusions de ce rapport, l'OCDE apporte son appui à la Jordanie, au Maroc et à la Tunisie pour favoriser un engagement plus actif et plus inclusif des jeunes, hommes et femmes, dans la vie publique.

Encadré 2.5. **Renforcement de l'association des jeunes à la vie publique en Jordanie, au Maroc et en Tunisie** *(suite)*

Trois domaines sont concernés :

- Soutien du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques nationales de la jeunesse à tous les niveaux d'administration, avec la participation active des jeunes.
- Renforcement du cadre institutionnel et juridique de l'engagement des jeunes dans la vie publique, par exemple par le biais d'organismes représentatifs des jeunes (par exemple les conseils de jeunes), pour leur donner une voix et un siège leur permettant de peser sur la prise de décisions aux niveaux central et infranational.
- Promotion de formes novatrices de mobilisation des jeunes, afin d'intégrer leurs revendications aux politiques publiques et de favoriser un dialogue plus régulier avec les agents publics.

Le projet est financé par le Fonds de transition MENA du Partenariat de Deauville du G7 et épaulera les pays bénéficiaires pendant trois ans (2016-19).

Pour plus d'informations, consulter : www.oecd.org/mena/governance/aboutthemena- oecdgovernanceprogramme.htm.

Encadré 2.6. **Mécanismes de coordination pour une administration ouverte au Canada, au Mexique et au Royaume-Uni**

Au **Canada**, les initiatives d'ouverture de l'administration sont coordonnées par le Comité directeur interministériel sur le gouvernement ouvert (CDGO). Le CDGO est un organisme rattaché au sous-ministre adjoint et présidé par le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (SCT) et le Bureau d'information principal du Canada. Il se réunit en fonction des besoins jusqu'à une fois par trimestre. Le SCT est en train de mettre sur pied un organe de niveau Directeur général (juste au-dessous du sous-ministre adjoint) pour appuyer le CDGO, dans la mesure où les directeurs généraux seraient les principaux chefs de file pour les questions relevant du gouvernement du Canada. En plus de ces deux organes, le Président du Conseil du Trésor (ministre du SCT) est conseillé par le Comité consultatif sur le gouvernement ouvert.

Ce Comité est composé de spécialistes de la société civile, du monde des affaires et des milieux universitaires, ainsi que d'observateurs indépendants canadiens et étrangers. Le Comité conseille le Président quant à la meilleure façon de tirer parti des possibilités d'innovation et de partage des connaissances qu'offre le gouvernement ouvert, et d'explorer les moyens par lesquels les organisations fédérales peuvent encore mieux consulter les Canadiens en utilisant efficacement de nouveaux outils comme les réseaux sociaux. Le Comité se réunit environ une fois par an. Le gouvernement fédéral et les exécutifs provinciaux/territoriaux et municipaux collaborent également sur les questions touchant aux données ouvertes par l'entremise du Sous-comité Données ouvertes Canada (DOC). Ce groupe de travail met l'accent sur les principes, normes, licences et enjeux liés à la sensibilisation et à la participation aux données ouvertes au Canada, et contribue ainsi à y créer un environnement propice à l'ouverture de l'administration.

Encadré 2.6. **Mécanismes de coordination pour une administration ouverte au Canada, au Mexique et au Royaume-Uni** *(suite)*

Le Mexique a créé un comité de coordination qui est intégré au Comité de la présidence de la République, au ministère des Affaires étrangères, au ministère de l'Administration publique et aux ministères et organismes du gouvernement fédéral qui sont responsables des engagements pris au titre du Plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Ce comité est présidé par le Bureau du Président de la République et soutenu par le ministère des Affaires étrangères pour appuyer le programme international du Partenariat pour un gouvernement ouvert, et le Secrétariat de la fonction publique pour promouvoir le programme national. D'un côté, il comporte un volet interne facilitant des réunions régulières et une communication constante entre les fonctionnaires concernés. Il organise également des réunions pour les responsables chargés des engagements au titre de l'ouverture de l'administration, ainsi que des réunions de travail pour assurer leur bonne exécution. De l'autre, il comporte un volet transversal de participation au Secrétariat technique tripartite, qui est composé du Coordonnateur de la société civile, de l'Institut national de la transparence, de l'accès à l'information et de la protection des données à caractère personnel (INAI) et du gouvernement, et qui est l'organe décisionnel le plus élevé de l'Alliance au Mexique.

Au **Royaume-Uni**, le Réseau britannique pour le gouvernement ouvert (le Réseau) est un groupe auto-formé d'organisations de la société civile qui trouvent un intérêt à travailler avec le gouvernement britannique sur les engagements du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Le Réseau est coordonné par le groupe de réflexion britannique *Involve* et se réunit régulièrement avec le *Cabinet Office* pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du Plan d'action national (PAN) établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert au Royaume-Uni. À un niveau plus élevé, le Réseau a sélectionné un groupe de personnes pour former le comité directeur du Réseau, rencontrer le ministre et les hauts fonctionnaires du *Cabinet Office* pour soulever les questions utiles, s'accorder sur les priorités et porter ces dernières. En outre, le gouvernement dispose d'un certain nombre de mécanismes pour coordonner les contributions à l'élaboration du prochain PAN. Le gouvernement a mis en place un groupe de responsables thématiques (issus de la société civile et de la sphère publique) qui se concertent sur la stratégie à adopter dans leur domaine et sur les engagements souhaités. Le Royaume-Uni dispose également d'un réseau de responsables ministériels chargés de coordonner les contributions de leur ministère respectif au PAN et le processus de mise en œuvre en cours. Concernant les engagements spécifiques, divers mécanismes sont en place pour rassembler les parties prenantes concernées afin de convenir et de mettre en œuvre les engagements autour d'un thème commun, les ministères établissant leurs propres modalités en consultation avec les organisations de la société civile intéressées.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 2.7. **Forum sur le gouvernement ouvert de l'Italie**

L'Italie a créé un Forum sur le gouvernement ouvert au sein duquel 20 administrations publiques et 54 organisations de la société civile se réunissent régulièrement. Le Forum, coordonné par le Département d'administration publique de la Présidence du Conseil des ministres, est ouvert à toute nouvelle organisation ou administration, centrale et locale, qui souhaite participer à l'élaboration des politiques d'ouverture de l'administration ou rejoindre le Partenariat pour un gouvernement ouvert. L'objectif du Forum sur le gouvernement ouvert est d'engager les organisations de la société civile et les administrations publiques dans une collaboration durable et de travailler conjointement à l'élaboration et à la coordination de la mise en œuvre des actions prévues dans le Plan d'action national du Partenariat pour un gouvernement ouvert en Italie.

Le ministre de l'Administration publique rencontre régulièrement le Forum tous les six mois. Le Forum a ventilé les domaines thématiques de l'ouverture de l'administration en six groupes : « Transparence », « Données ouvertes », « Participation », « Redevabilité », « Citoyenneté numérique » et « Innovation et compétences numériques ». Par ailleurs, le Département de l'administration publique a créé six groupes de travail, invitant chaque participant du Forum du Partenariat pour un gouvernement ouvert à les rejoindre.

De cette manière, le Département a créé un canal direct par lequel les administrations publiques et les organisations de la société civile peuvent se réunir régulièrement (tous les deux à trois mois) et communiquer en permanence sur internet. L'objectif est de donner aux responsables chargés des engagements au titre de l'ouverture de l'administration (c'est-à-dire les actions du PAN) la possibilité de consulter les organisations de la société civile sur des questions spécifiques et de recevoir leurs commentaires. En outre, ces organisations ont la possibilité de surveiller la bonne exécution des engagements et d'apporter des contributions et des idées sur la façon de développer de nouvelles initiatives d'ouverture de l'administration.

Source : Gouvernement ouvert en Italie (s. d.), Forum sur le gouvernement ouvert, http://open.gov.it/open-government- partnership/open-government-forum/, (consulté le 25 novembre 2016).

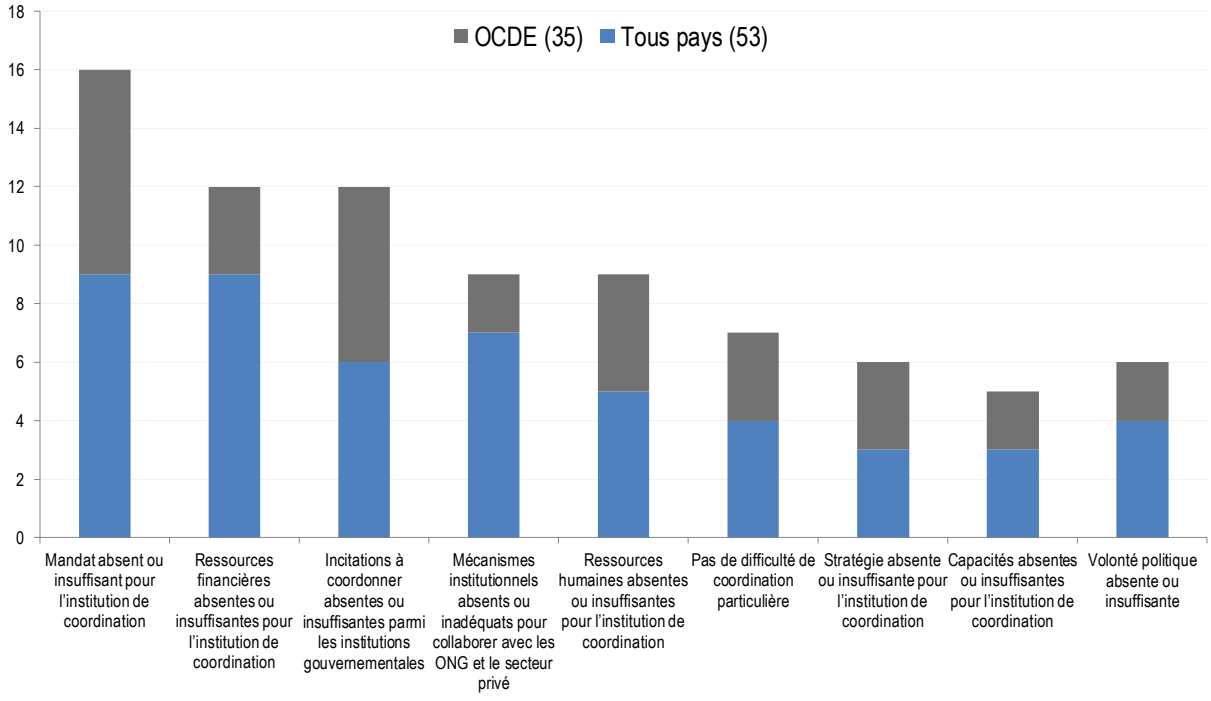
Obstacles à la coordination de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration

La coordination de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration peut poser certains défis au centre de gouvernement dans la mesure où elle exerce un impact direct sur l'efficacité de leur mise en œuvre. Or, si cette dernière pèche, les pays ne peuvent pas pleinement tirer parti des avantages de l'ouverture de l'administration, ni obtenir de meilleurs résultats en matière de gouvernance publique. L'une des façons d'assurer une mise en œuvre correcte est la reconnaissance par les pays qu'ils doivent faire preuve de volonté politique pour surmonter les obstacles auxquels ils sont confrontés. Le graphique 2.8 donne un aperçu des principaux obstacles de coordination tels que les perçoivent les pays. Le manque de mesures incitant les institutions gouvernementales à coordonner (49 % des pays interrogés et 57 % des pays de l'OCDE), et l'insuffisance des ressources financières et humaines, sont parmi les difficultés les plus souvent citées par l'institution responsable de la coordination horizontale de la stratégie et

des initiatives d'ouverture de l'administration (graphique 2.8). Même si ces deux difficultés figurent parmi les trois réponses les plus fréquentes des pays de l'OCDE, avec respectivement 40 % et 43 %, elles semblent plus pressantes pour certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Selon les réponses des pays à l'enquête de l'OCDE, l'ensemble des 13 pays d'Amérique latine et Caraïbes ayant répondu ont mentionné l'absence ou l'insuffisance de ressources humaines et financières dans respectivement 69 % et 62 %. De plus, la comparaison des obstacles à une coordination efficace existant dans les différentes régions révèle que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont cité comme l'un des trois principaux obstacles l'absence, ou l'inadéquation, d'un mécanisme institutionnel pour collaborer avec les ONG et le secteur privé dans 54 % des réponses. Dans les 35 pays de l'OCDE, cet obstacle n'a été mentionné que dans 23 % des réponses.

Graphique 2.8. **Principale difficulté signalée par les pays pour coordonner les initiatives d'ouverture de l'administration**



Note : il a été demandé aux pays de citer les trois principales difficultés rencontrées pour coordonner les initiatives d'ouverture de l'administration. Ce chiffre ne représente que la première difficulté citée par les pays.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Sur la base des conclusions de l'enquête de l'OCDE et de cette analyse, nous avons préconisé dans cette section une coordination institutionnelle plus efficace de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration. La création d'un bureau chargé de la coordination horizontale de ces initiatives, doté du mandat nécessaire pour fournir des

orientations stratégiques, est une étape essentielle pour bien les piloter. Cependant, la réussite de ce bureau dépend en grande partie de la volonté politique et de la capacité d'influencer d'autres décideurs, ainsi que de l'affectation de ressources humaines et financières. En fin de compte, le rôle des bureaux consiste à renforcer l'utilisation stratégique des données de performance de l'ensemble du secteur public afin d'appuyer les mécanismes de transparence, de redevabilité et de participation.

L'importance de la gestion des ressources humaines

Dans la plupart des pays, la fonction publique et les organisations gouvernementales n'ont pas été établies en tenant compte des principes de l'administration ouverte. Les fonctions publiques ont été généralement conçues pour tirer avantage de l'efficience des structures hiérarchiques où l'information et la redevabilité circulent verticalement. Elles ont été créées comme des systèmes fermés, capables de protéger des informations sensibles, de mettre en œuvre des politiques et de fournir des services publics basés sur les structures de commandement et de contrôle qui ont fait leurs preuves dans l'armée. La séparation entre la sphère publique et les citoyens et les entreprises a également été jugée nécessaire pour protéger l'intégrité des fonctionnaires et l'éthique publique.

Aujourd'hui, la préconisation d'une administration plus ouverte et novatrice remet en question la plupart de ces structures traditionnelles et constitue, fondamentalement, un appel à un nouvel ensemble de valeurs opérationnelles et à un changement culturel dans l'ensemble du secteur public. La culture organisationnelle des plus grandes organisations du monde ne se change pas facilement et ne peut simplement se concrétiser à coups de politiques ou de règlements ; elle résulte d'un renforcement durable de la direction et des systèmes de gestion dans toutes les organisations publiques. La culture organisationnelle vit dans le cœur et l'esprit des fonctionnaires et agents publics. En d'autres termes, créer au sein des organisations les conditions propices à des réformes d'ouverture de l'administration et à une nouvelle culture de la gouvernance devrait être considéré comme un défi fondamental des services des ressources humaines (RH) et de tout l'encadrement de la fonction publique.

Capacités RH : un défi pour la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration

Les données montrent que les questions de ressources humaines et de capacités des fonctionnaires sont parmi les trois défis les plus cités dans la mise en œuvre d'initiatives d'ouverture de l'administration. Quelque 37 pays sondés (22 pays de l'OCDE) ont souligné l'absence ou l'insuffisance de communication ou de prise de conscience des avantages des réformes d'ouverture de l'administration chez les fonctionnaires, le citant comme le plus grand obstacle rencontré par les ressources humaines, suivi de la résistance générale au changement ou aux réformes dans le secteur public (32 pays interrogés, 19 pays de l'OCDE). Enfin, plusieurs pays (23 pays interrogés, 16 pays de l'OCDE) ont également mentionné l'absence ou l'insuffisance de ressources humaines (tableau 2.2). Ces difficultés se reflètent dans les réponses des ministères de la Santé et des Finances, où le manque de prise de conscience, ainsi que l'insuffisance de ressources humaines adéquates, figurent parmi les obstacles les plus courants à la mise en œuvre

réussie des initiatives de participation des citoyens au cycle des politiques publiques. En outre, la résistance générale au changement ou aux réformes dans le secteur public est un obstacle commun aux pays d'Amérique latine puisque 10 des 13 pays concernés l'ont mentionné comme un frein à la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration.

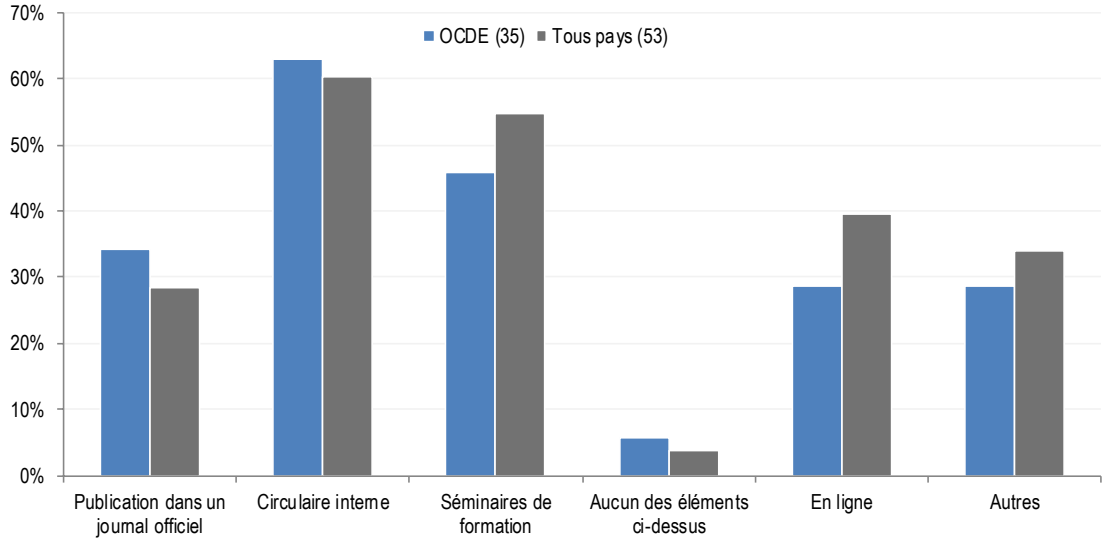
Tableau 2.2. **Défis RH intéressant la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration**

Défi	Total	Total OCDE (35)	Pays
Absence ou insuffisance de communication/prise de conscience des avantages de réformes d'ouverture de l'administration chez les fonctionnaires	37	22	Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Espagne, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Hongrie, Indonésie, Israël, Japon, Jordanie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Maroc, Mexique, Norvège, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Pologne, République dominicaine, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suède, Suisse, Tunisie, Uruguay
Résistance générale au changement ou aux réformes dans le secteur public	32	19	Allemagne, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Corée, Costa Rica, États-Unis, France, Grèce, Guatemala, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Maroc, Mexique, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Philippines, République du Salvador, République slovaque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovénie, Suisse, Tunisie, Turquie
Absence ou insuffisance de ressources humaines	23	16	Allemagne, Belgique, Colombie, Corée, Costa Rica, Espagne, États-Unis, Finlande, Guatemala, Japon, Jordanie, Lettonie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Panama, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République dominicaine, République tchèque, Roumanie, Slovénie, Suisse

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Il est donc essentiel d'intervenir pour accroître la prise de conscience, la compréhension et la capacité des fonctionnaires, afin qu'elles soient perçues comme des investissements essentiels pour la réussite des initiatives d'ouverture de l'administration. En fait, de nombreux pays indiquent utiliser un peu les canaux officiels pour informer les fonctionnaires de l'existence d'initiatives d'ouverture de l'administration, par exemple des circulaires internes (60 % de tous les pays interrogés et 63 % des pays de l'OCDE), des séminaires de formation (55 % de tous les pays interrogés et 46 % des pays de l'OCDE), la publication dans les journaux officiels (28 % de tous les pays interrogés et 34 % des pays de l'OCDE) ou la publication en ligne (40 % de tous les pays interrogés et 29 % des pays de l'OCDE) (graphique 2.9). Ces efforts ne semblent néanmoins pas aller assez loin. Au niveau sectoriel, une situation similaire prévaut. Seulement 39 % des ministères des Finances signalent des initiatives visant à sensibiliser leurs employés à la participation des citoyens au cycle des politiques publiques. Il est intéressant de noter que ce chiffre est très différent de ceux des ministères de la Santé, dont près des deux tiers ont mis en place des initiatives de sensibilisation (graphique 2.10).

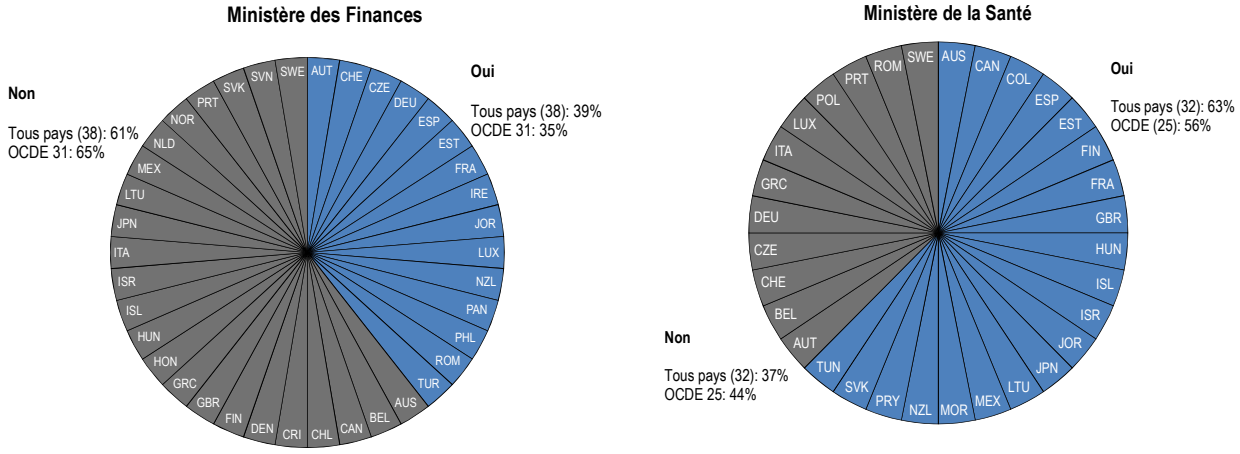
Graphique 2.9. **Mécanismes de communication utilisés pour informer les fonctionnaires de l'existence d'initiatives d'ouverture de l'administration**



Note : « Autres » comprend, par exemple, les événements régionaux et mondiaux (Mexique), les annonces publiques et les réunions bilatérales collectives (France), ou les lettres et réunions (Norvège).

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Graphique 2.10. **Existence d'initiatives de sensibilisation des fonctionnaires chargés, dans les ministères, d'associer les citoyens au cycle des politiques publiques**

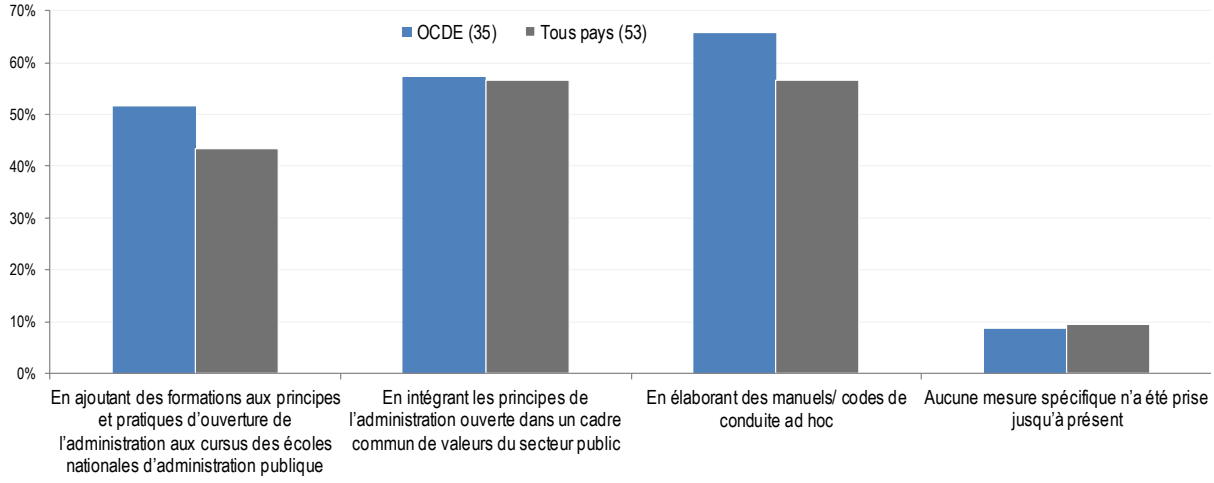


Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Culture organisationnelle : sensibilisation et mutations

Si l'on veut réellement sensibiliser à la culture organisationnelle, il faut généraliser et intégrer la formation correspondante aux programmes de base des fonctionnaires qui prennent leur poste. En outre, les fonctionnaires déjà en place devraient être tenus d'acquérir un niveau de formation garantissant leur prise de conscience des principes, et se voir accorder du temps pour réfléchir aux modalités de leur mise en œuvre dans leur emploi quotidien. Parmi les exemples de techniques visant à renforcer les capacités des fonctionnaires figurent les formations (Canada), les comités sectoriels avec des intellectuels (Japon) ou les webinaires (République dominicaine). Toutefois, ces approches à elles seules n'induiront pas un changement culturel.

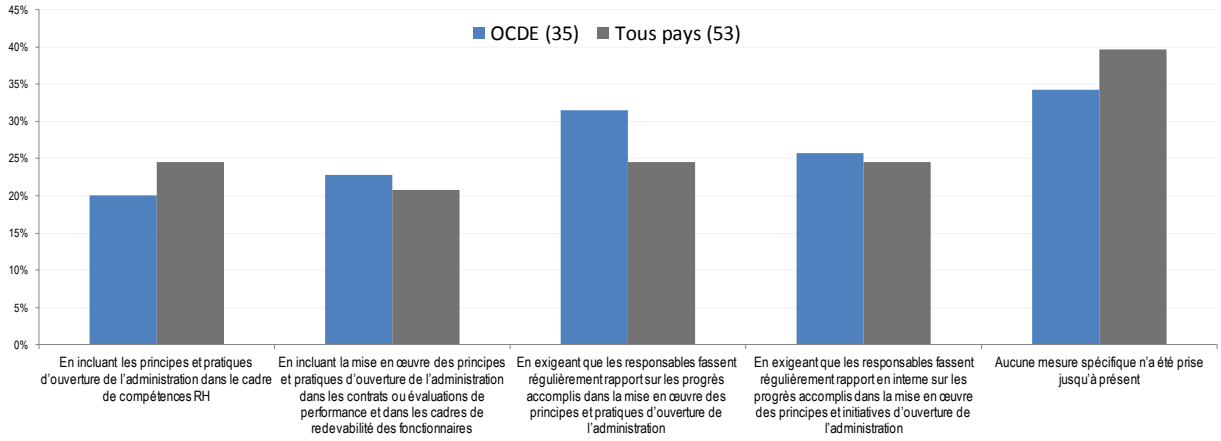
Graphique 2.11. **Développer les capacités des fonctionnaires**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Pour passer d'une conscience passive à un véritable changement de culture, les principes et les valeurs d'ouverture doivent être singularisés, détaillés et renforcés en toute occasion. Autrement dit, il s'agit de les intégrer non seulement aux documents énonçant la vision et aux priorités publiques stratégiques, mais aussi aux chartes stipulant les valeurs du secteur public et aux cadres de compétences des fonctionnaires. La majorité des pays déclarent inclure les principes de l'administration ouverte dans les cadres de valeurs (graphique 2.11), mais un quart seulement les intègre aux cadres de compétences, contrats de performance ou cadres de redevabilité (graphique 2.12).

Graphique 2.12. **Promouvoir la mise en œuvre d'initiatives d'ouverture de l'administration par la gestion des ressources humaines**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Ces résultats illustrent un hiatus dans la mise en œuvre : alors que nombre de gouvernements ont fait des déclarations ambitieuses à propos des principes de l'administration ouverte, peu semblent véritablement les intégrer aux systèmes de gestion directe des ressources humaines. Cependant, certains pays tels que la Finlande ajoutent des engagements à leur Plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert visant à mettre l'accent, dans les descriptions de poste des fonctionnaires, sur les compétences en matière de dialogue (encadré 2.8). Les compétences nécessaires pour améliorer les réformes visant à ouvrir l'administration seront précisées et l'importance des compétences en matière de dialogue sera soulignée dans les descriptions de poste, dans les critères de recrutement et dans l'évaluation des performances individuelles pour les postes exigeant de telles compétences. En outre, des formations à la conception de services axés sur l'usager seront offertes aux fonctionnaires et aux citoyens.

Encadré 2.8. **Renforcement des compétences des fonctionnaires finlandais en matière de dialogue**

L'amélioration de la relation entre le gouvernement et les citoyens passe notamment par une communication efficace. La Finlande a reconnu l'importance pour les fonctionnaires d'avoir de bonnes compétences en matière de dialogue et a intégré à son premier Plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2013-14) des engagements visant à renforcer ces compétences. Les six objectifs concrets suivants ont été formulés :

1. Des intitulés et CV seront rédigés en langage normal pour les offres publiques.
2. La visualisation des décisions, avec un accent particulier sur les dépenses budgétaires publiques, sera effective.

Encadré 2.8. **Renforcement des compétences des fonctionnaires finlandais en matière de dialogue** *(suite)*

3. Une formation à l'usage d'un langage clair et simple, assorti de l'engagement d'employer des termes déjà connus, sera organisée au profit des fonctionnaires.
4. Test du niveau de compréhension des textes produits par l'administration publique sera mené auprès des citoyens et des usagers.
5. Les termes et les concepts usités dans l'administration publique et dans la production de services seront uniformisés et clarifiés.
6. Les lettres et décisions transmises aux usagers, surtout en cas de texte standard, seront rendues plus compréhensibles.

Ces engagements ont été repris dans le deuxième Plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert, qui comprend quatre engagements dont un sur une « administration claire ». Les principaux objectifs contribuant à une bureaucratie plus tangible et plus facile à comprendre sont :

- Outre l'orientation client, des structures et des processus clairs sont prévus dans les réformes majeures.
- Les structures et procédures sont décrites, afin que les citoyens sachent quelle administration contacter en cas de problème.
- Le langage officiel est correct, clair et facile à comprendre.
- L'information sur les questions en cours de traitement est disponible et facile à trouver.
- L'administration reçoit les commentaires et en tient compte lors de l'élaboration de ses méthodes de travail.

La Finlande offre un bon exemple de facilitation de la communication, de l'engagement et de la collaboration entre citoyens et fonctionnaires, avec à la clé une éventuelle influence positive sur la façon dont l'ensemble de l'administration est perçu. L'ouverture de l'administration, si elle est considérée comme une culture de la gouvernance, nécessite une mise en avant auprès des générations de fonctionnaires actuels et futurs afin de reconnaître le rôle le plus actif des citoyens tout au long du cycle des politiques publiques au moyen d'approches telles que celles de la Finlande.

Source : Gouvernement de la Finlande (2013), « First Open Government Action Plan, 2013-14 » ; gouvernement de la Finlande (2015), « Second Open Government Action Plan, 2015-17 », www.opengovpartnership.org/country/finland/action-plan (consulté le 1er septembre 2016).

La mise en œuvre d'initiatives favorisant l'ouverture de l'administration passe par la définition d'ensembles de compétences spécifiques

Amener la population des fonctionnaires à prendre conscience des implications des principes relatifs à l'ouverture de l'administration, à les comprendre et à y réfléchir sera essentiel pour intégrer le concept à la culture organisationnelle des institutions publiques. Cependant, cette action à elle seule ne peut garantir la capacité des fonctionnaires à gérer

efficacement les initiatives d'ouverture de l'administration. Les avancées technologiques, les changements dans les aspirations du grand public et l'agressivité des médias créent une atmosphère lourde de pression et d'attentes vis-à-vis des entités publiques, en particulier dans leurs interactions avec la société. Depuis longtemps, les pouvoirs publics collaborent d'une manière ou d'une autre avec les citoyens, à différentes étapes de l'élaboration des politiques et des services. La qualité de l'interaction avec les citoyens varie et est souvent représentée comme un spectre couvrant tout le champ qui sépare l'information de la collaboration, c'est-à-dire de la prise de décisions en commun. Pour aller d'une extrémité à l'autre de ce spectre, les compétences nécessaires pour travailler avec les citoyens se spécialisent de plus en plus. À cet effet, les ensembles de compétences spécifiques englobent des compétences de facilitation et de conception, de recherche ethnographique, et de consultation et collaboration en ligne. La plupart des fonctionnaires, dans la plupart des pays, en sont dépourvus.

Ainsi, les compétences nécessaires à la mise en œuvre de stratégies et d'initiatives d'ouverture de l'administration efficaces sont variées et nécessiteront des approches diversifiées, afin de garantir une large sensibilisation de toute la fonction publique et la disponibilité de l'ensemble des compétences spécifiques nécessaires pour intégrer activement les principes de l'administration ouverte aux projets et initiatives publics. Les travaux de l'OCDE sur les compétences dans le secteur public illustrent ces impératifs en mutation et examinent les modèles et solutions mis en œuvre dans les pays de l'OCDE pour attirer, développer et gérer les compétences spécialisées dans différents domaines, notamment la participation et la coproduction des citoyens. Attirer des salariés disposant de ces ensembles de compétences rares et les recruter pour des postes publics, et les gérer en souplesse au profit de l'ensemble de l'administration, est un nouveau défi à relever pour les gouvernements, que l'OCDE assiste à cet égard. L'une des solutions consiste à ouvrir la fonction publique de façon que les travailleurs dotés d'un ensemble de compétences et d'une formation différents du profil traditionnel aient la possibilité d'y entrer et de contribuer à améliorer l'administration.

L'ouverture de la fonction publique est un élément central des réformes d'ouverture de l'administration

La fonction publique est le cœur de la sphère publique. Les capacités et compétences des fonctionnaires et agents publics détermineront la réussite de la conception et de la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration. Le degré d'ouverture de la fonction publique elle-même, en tant qu'institution, est une interrogation connexe.

Une administration ouverte ne saurait se limiter à l'amélioration de l'interaction entre les citoyens et les pouvoirs publics : elle doit aussi s'assurer que les emplois de la fonction publique sont accessibles à l'ensemble de la population d'un pays, et de manière inclusive. Il incombe aux autorités de s'assurer non seulement que les opinions de différents citoyens sont prises en compte dans la définition des politiques et la conception des services, mais aussi que ce même ensemble de citoyens peut constituer ces organisations.

Ainsi, une fonction publique ouverte doit paraître accessible à tous les citoyens d'un pays. La question devrait être de savoir si tous les citoyens, quels que soient leur sexe,

statut socio-économique, ethnie, orientation sexuelle, affiliation politique, âge, handicap ou tout autre facteur, perçoivent la fonction publique ou le secteur public comme un employeur potentiel et attractif.

Le point d'entrée dans la fonction publique est un premier critère d'appréciation de son ouverture. La garantie que tous les citoyens ont accès aux emplois de la fonction publique constitue un droit fondamental protégé dans la plupart des pays de l'OCDE. Toutefois, une ligne de démarcation peut être établie entre une démarche active et une démarche passive. Le minimum serait de lever les barrières structurelles et de s'assurer que les procédures de recrutement ne sont pas discriminatoires. Certains pays vont plus loin en recrutant activement les membres des groupes sous-représentés et en les aidant à acquérir les compétences et les qualifications nécessaires pour intégrer la fonction publique. D'autres indicateurs sur l'entrée pourraient couvrir la possibilité pour les spécialistes d'intégrer la fonction publique en milieu de carrière, ou l'existence de divers cursus susceptibles de mener à une carrière dans la fonction publique. Plus la diversité des possibilités d'entrée dans la fonction publique est grande, plus la main-d'œuvre sera, potentiellement, variée.

L'examen des possibilités d'entrée dans la fonction publique n'est que la première étape. L'intérêt en dernier ressort d'une fonction publique organisée en institution ouverte est le même que celui, plus largement, d'une administration ouverte. Une fonction publique ouverte, diverse et inclusive doit être un environnement où chacun se sent libre d'exprimer son point de vue, de partager ses opinions et de contribuer à l'amélioration de son environnement de travail et à l'accomplissement de sa mission. De cet environnement résultent des améliorations de la qualité des services publics, dans la mesure où la main-d'œuvre diversifiée, gérée efficacement dans différentes équipes, résout enfin de compte les problèmes de manière plus créative en s'appuyant sur des ensembles de compétences, d'informations, d'expériences et de contacts plus vastes.

Ainsi, établir et gérer une fonction publique ouverte ne se limite pas au recrutement d'effectifs diversifiés, mais nécessite la mise en place d'une culture professionnelle qui veille à ce que les points de vue minoritaires soient encouragés et valorisés, c'est-à-dire d'un environnement de travail inclusif où les individus se sentent liées et impliquées dans l'organisation. À ce titre, l'inclusion peut être considérée comme une culture qui :

- connecte chaque collaborateur à l'organisation ;
- favorise la collaboration des salariés, les comportements non hiérarchiques, la flexibilité et l'équité ;
- mette dans toute l'organisation la diversité au service de la participation de chacun et de sa contribution active au meilleur de ses capacités.

Faire en sorte qu'une fonction publique ouverte favorise la diversification des effectifs et l'inclusivité du lieu de travail nécessite un effort significatif de la part de ceux qui dirigent les organisations, établissent les politiques et pratiques en matière de gestion des ressources humaines, dirigent les équipes, recrutent les collaborateurs et contribuent à la culture organisationnelle. Il faut pour cela une gestion différente. Bien que cela puisse sembler paradoxal, une fonction publique ouverte et inclusive ne devrait pas traiter tous les fonctionnaires de la même façon. Elle doit plutôt tenir compte de l'individualité des

fonctionnaires et leur offrir des débouchés qui correspondent à leur propre parcours professionnel en fonction de leurs intérêts, objectifs, situation familiale, phase de vie, etc. Tous ces aspects doivent être pris en compte à chaque étape de la carrière (recrutement, formation, enfants ou famille à charge, entretiens d'évaluation/de perfectionnement des compétences, etc.).

En conclusion de ce qui précède, une fonction publique ouverte contribue aux buts et objectifs de réformes visant l'ouverture de l'administration lorsque :

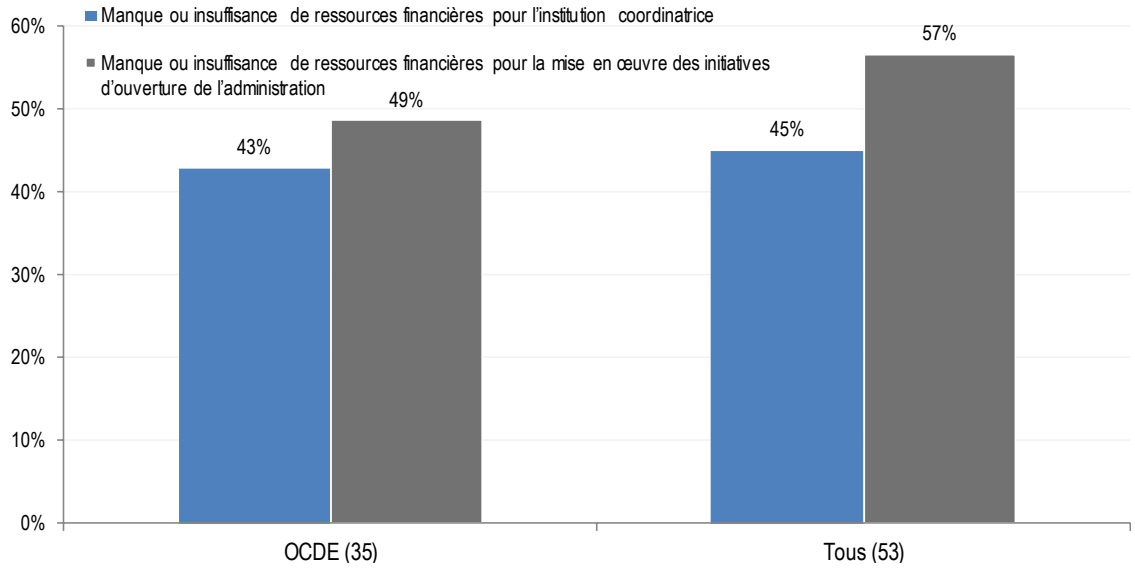
- D'importants efforts sont déployés pour s'assurer que tous les citoyens ont les mêmes possibilités de devenir fonctionnaire, indépendamment de leur formation personnelle, à différentes étapes de leur carrière, à l'issue de multiples parcours pédagogiques et professionnels.
- Ces parcours professionnels sont divers et variés, en fonction des aptitudes, intérêts, ambitions et désirs de chaque fonctionnaire. Cela inclut l'accès au perfectionnement des compétences, la mobilité professionnelle latérale et verticale, et une certaine flexibilité des débouchés professionnels.
- Les responsables sont formés à la direction d'équipes diversifiées et à la mise en place d'environnements de travail inclusifs favorisant la collaboration, le libre partage des idées, de saines discussions et le débat.

Financement des initiatives d'ouverture de l'administration

Un financement adéquat est vital pour mettre en œuvre de manière efficace et durable les réformes visant l'ouverture de l'administration et pour appuyer les priorités connexes. S'il est nécessaire de disposer d'un cadre juridique, politique et institutionnel pour instaurer et pérenniser la transparence et la participation des citoyens, l'adoption de ce cadre à elle seule ne suffira pas à accroître l'ouverture si les pouvoirs publics n'affectent pas les fonds nécessaires à leur mise en œuvre. Au-delà des montants absolus consacrés au soutien des initiatives d'ouverture de l'administration, les pays doivent veiller à ce que les sources de financement soient aussi transparentes et cohérentes que possible, que les bénéficiaires appropriés soient identifiés à l'appui des objectifs des réformes visant à ouvrir l'administration, et que les fonds soient consacrés à la mise en œuvre comme à la coordination. Pour ce faire, les pays doivent veiller à ce que les montants et les sources de financement, ainsi que les responsabilités de gestion des initiatives d'ouverture de l'administration, soient établis en même temps que les priorités des réformes, et non rajoutés sans réflexion stratégique.

Malgré l'importance du sujet, les données indiquent que le financement de la coordination et de la mise en œuvre des réformes d'ouverture de l'administration reste un obstacle dans de nombreux pays. Le manque de ressources financières est mentionné comme l'un des principaux obstacles à ces deux tâches (graphique 2.13). Il s'agit en effet du deuxième problème de coordination le plus souvent mentionné par les pays, après le manque d'incitations suffisantes visant les agents publics. En ce qui concerne la mise en œuvre, le financement est le troisième obstacle le plus souvent cité, suivi de près par une prise de conscience insuffisante des avantages de l'ouverture de l'administration et par la résistance générale au changement et à la réforme dans le secteur public.

Graphique 2.13. **Le manque de ressources financières : un obstacle à la coordination de la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration**



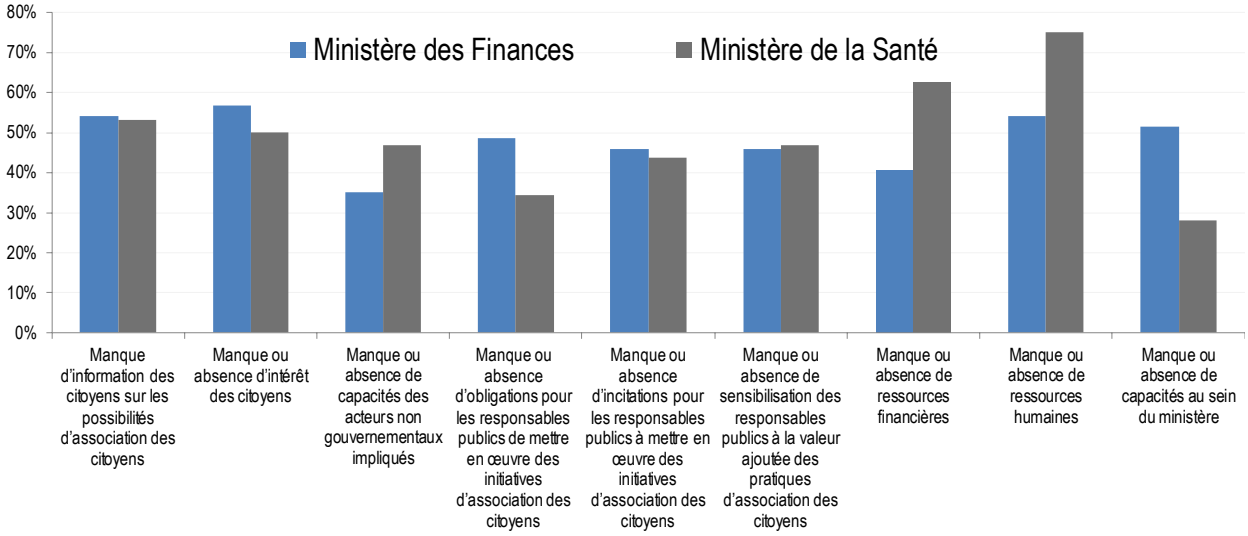
Note : il a été demandé aux pays de choisir leurs trois obstacles principaux dans les différentes catégories proposées.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Le manque de ressources financières a été particulièrement cité par les pays de la région ALC comme un sujet de préoccupation, puisque 62 % des pays estiment qu'il s'agit d'un obstacle pour l'institution coordinatrice, contre 45 % des 53 pays et 43 % des pays membres de l'OCDE. Il en va de même pour la mise en œuvre d'activités d'ouverture de l'administration : 69 % des pays d'Amérique latine considèrent le manque de financement comme un obstacle à la mise en œuvre, contre 49 % des pays de l'OCDE.

Au niveau sectoriel, des préoccupations similaires ont été évoquées par les ministères. Il convient de noter que dans les pays membres de l'OCDE, 63 % des ministères de la Santé et 41 % des ministères des Finances ont affirmé que le manque ou l'insuffisance de ressources financières constituait l'un des cinq obstacles principaux à surmonter pour parvenir à mettre en œuvre des initiatives concernant la participation des citoyens au cycle des politiques publiques (voir graphique 2.14). Le manque de ressources financières porte préjudice à la bonne exécution de ces initiatives au niveau sectoriel et pourrait compromettre le succès de l'ensemble de la stratégie nationale d'ouverture de l'administration, dans la mesure où ces initiatives sont intégrées à la stratégie – avec à la clé une moindre capacité globale des pouvoirs publics à réaliser les objectifs d'ouverture de l'administration définis dans la stratégie nationale.

Graphique 2.14. **Obstacles à la mise en place des principes d'ouverture de l'administration au niveau sectoriel**



Note : ministère des Finances n=37 (30 pays membres de l'OCDE) ; ministère de la Santé n=32 pays (25 pays membres de l'OCDE). Le ministère des Finances japonais n'a pas donné de réponse à cette question.

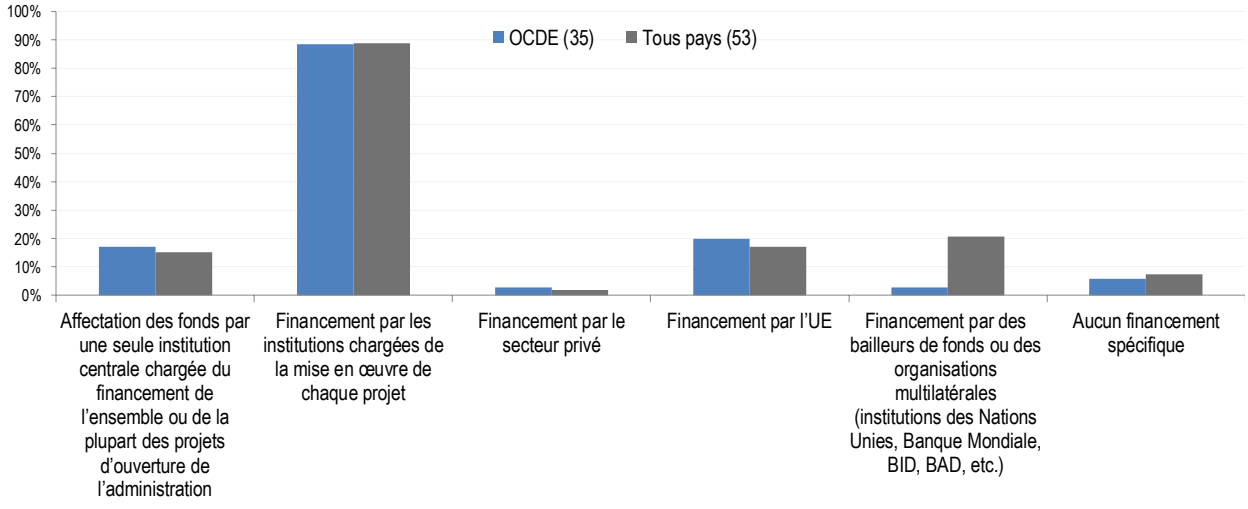
Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Les fonds sont souvent alloués par les institutions chargées de la mise en œuvre de chaque initiative d'ouverture de l'administration

Les fonds destinés à la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration peuvent provenir de diverses sources. Ils peuvent par exemple provenir d'une seule institution centrale chargée de financer l'ensemble ou la plupart des initiatives d'ouverture de l'administration, des institutions responsables de leur mise en œuvre, d'acteurs externes tels que le secteur privé, de l'UE ou d'organisations multilatérales (institutions des Nations Unies, Banque mondiale, BID, BAD, etc.), ou de plusieurs sources combinées. Si les fonds proviennent d'une seule source dans 48 % des pays, c'est la combinaison de sources qui est la plus répandue. La grande majorité des pays (89 % de l'ensemble des pays comme des pays membres de l'OCDE) ont alloué leurs fonds au moins partiellement par le biais d'institutions chargées de la mise en œuvre de chaque initiative. En Corée, en République slovaque et en Jordanie, les fonds sont uniquement alloués par l'institution centrale chargée du financement de l'ensemble ou de la plupart des initiatives (en Norvège, c'est le secteur privé qui alloue ces fonds) (graphique 2.15). La comparaison des avantages du financement central et de ceux du financement par projet reste un sujet de recherche, car la structure budgétaire de chaque pays ainsi que ses priorités en matière de dépenses budgétaires et ses niveaux de décentralisation et d'autonomie financière doivent être pris en considération. Obtenir des financements d'une source unique peut contribuer à la cohérence et à l'homogénéité des initiatives d'ouverture de l'administration et permettre de savoir si celles-ci sont bien intégrées à la stratégie nationale correspondante et à l'engagement d'application du programme décidé

en la matière. En revanche, le financement par de multiples sources entraîne un manque de cohésion des autorités et nuit à la coordination entre entités publiques pour la mise en œuvre des initiatives. Au regard de la nature horizontale des efforts de réforme d'ouverture de l'administration, l'investissement public multi-sources peut plus largement unifier les intérêts et la participation aux initiatives d'ouverture de l'administration. Ces éléments devraient être pris en compte dans les futures analyses approfondies et par pays.

Graphique 2.15. **Financement de la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration**



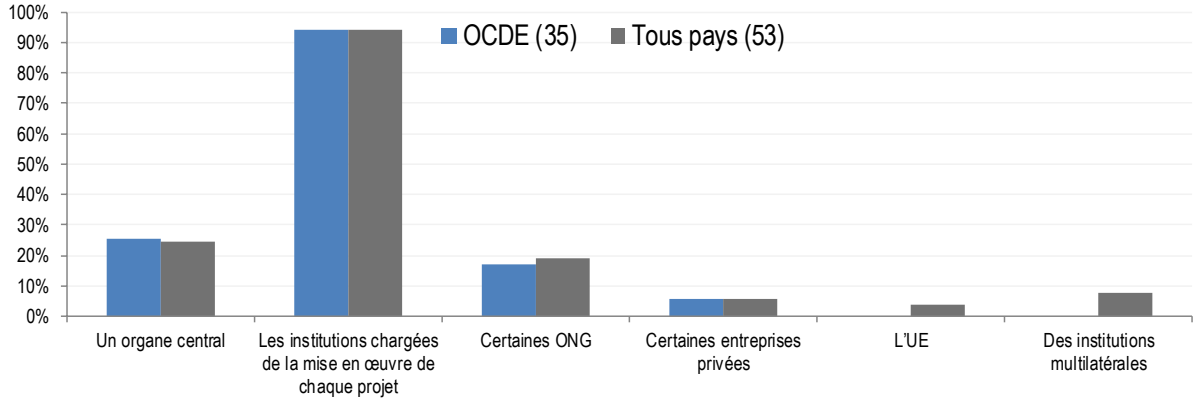
Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

En outre, les données montrent d'importantes différences régionales dans la façon dont les fonds sont alloués. Par exemple, les 13 pays de la région ALC indiquent que les institutions chargées de la mise en œuvre des projets d'ouverture de l'administration fournissent leurs propres financements, même si cette stratégie de financement est aussi très courante – 89 % – dans les pays membres de l'OCDE. En outre, 69 % des pays de la région ALC interrogés (soit neuf pays) reçoivent des fonds d'organisations multilatérales. Recevoir de tels financements est très inhabituel dans les pays membres de l'OCDE, ainsi que dans les pays d'autres régions tels que l'Indonésie, la Jordanie, la Lituanie, le Maroc les Philippines et la Tunisie. Parmi ces pays, seuls l'Indonésie et la Tunisie ont touché des fonds pour l'ouverture de leur administration provenant d'organisations multilatérales. Bien que ces formes de financements externes puissent faire progresser le programme d'ouverture de l'administration à court terme, les pays doivent privilégier les dépenses budgétaires nationales réservées aux initiatives d'ouverture de l'administration. Dépendre du financement d'institutions multilatérales n'est pas viable sur le long terme, car ce type de financement est très souvent sujet à des exigences spécifiques et d'une durée limitée. Se transformer réellement pour faire advenir une nouvelle culture de la gouvernance requiert la mise à disposition de fonds adéquats alimentant un budget pérenne.

La gestion et la dépense des fonds sont assurées par les institutions chargées de la mise en œuvre

Tout comme pour l'allocation des fonds, les institutions chargées de la mise en œuvre sont les entités qui gèrent et dépensent les fonds au premier chef. Les pays peuvent choisir de partager la gestion des fonds entre plusieurs institutions à l'intérieur comme à l'extérieur de la sphère publique – ONG, entreprises privées ou institutions multilatérales – ou encore à une combinaison de celles-ci. Quatre-vingt-quatorze pour cent des pays interrogés (et une part équivalente des pays de l'OCDE) ont indiqué que les institutions chargées de la mise en œuvre géraient les financements, comme indiqué au graphique 2.16. En effet, 47 % de tous les pays interrogés l'ont signalé comme le seul moyen de gestion des fonds alloués à l'ouverture de l'administration.

Graphique 2.16. **Qui gère et dépense les fonds alloués à l'ouverture de l'administration ?**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Bien que les pays de la région ALC fassent plus confiance aux ONG pour gérer les fonds alloués à l'ouverture de l'administration que d'autres pays (23 % des pays de la région ALC, 19 % de tous les pays), les ONG, les entreprises privées, les institutions multilatérales de l'UE et autres dispositifs ne constituent dans aucun des pays interrogés le seul moyen par lequel ils gèrent leurs fonds, dans la mesure où les institutions chargées de la mise en œuvre de chaque projet y sont presque toujours impliquées. Cette réalité illustre le rôle prépondérant des institutions gouvernementales dans la gestion des ressources liées à l'ouverture de l'administration, et montre que les activités dans ce domaine sont spécifiques, et que la marge de manœuvre ou d'innovation sont réduites. Par ailleurs, il est important de mettre l'accent sur une augmentation de l'efficacité des efforts gouvernementaux déployés pour le financement et la gestion des activités d'ouverture de l'administration tout en maintenant ceux visant à accroître les sources et volumes de financement.

Au-delà d'une simple augmentation de la somme totale des fonds destinés à la coordination et la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration jugées importantes par la majorité des pays, les données font état de l'existence d'un certain

nombre de modèles potentiels pour l'allocation et la gestion des fonds. Pour les pays disposant d'une seule source de financement ou gérant des fonds alloués à l'ouverture de l'administration à partir d'une seule institution, la solution serait de tirer profit de l'opportunité qu'offrent l'unité et la cohérence tout en évitant de dépendre exclusivement d'un seul acteur. Les pays disposant de multiples sources de financement et administrateurs des fonds sont confrontés au défi inverse de s'assurer que leurs stratégies et priorités en matière d'ouverture de l'administration sont appliquées de manière cohérente. Toutefois, indépendamment des sources de financement ou des structures de gestion, l'organisation du volet financement ne peut être dissociée des vastes efforts de réformes visant à ouvrir l'administration que le pays déploie plus largement.

La technologie comme vecteur stratégique d'une administration ouverte novatrice

Les technologies numériques transforment la société de manière rapide et imparable. Elles ont révolutionné la façon dont les gouvernements, les citoyens et les entreprises produisent, échangent et réutilisent les informations et les données, offrant ainsi l'occasion de repenser les possibilités de communication et, plus encore, de collaboration. La numérisation de la société facilite les interactions à distance en temps réel, une communication bidirectionnelle entre les gouvernements et les citoyens, ainsi qu'une organisation plus efficiente des institutions des secteurs privé et public. En outre, les avancées technologiques ont contribué à la réalisation de bon nombre d'objectifs d'ouverture de l'administration, notamment à un meilleur accès aux précieuses données publiques et à l'accélération du développement de services publics plus pratiques, conviviaux et axés sur les citoyens.

Une meilleure gestion de données peut améliorer l'action publique et les dispositifs organisationnels et opérationnels, lesquels contribueront à accroître la productivité du secteur public et la compétitivité des institutions et des entreprises. Ainsi, les stratégies pour une administration ouverte et numérique sont devenues une source de croissance inclusive motrice, réduisant les écarts de productivité tout en établissant des modèles de gouvernance plus participatifs. En somme, les technologies numériques peuvent contribuer à accroître la transparence et la redevabilité du secteur public, améliorer l'accès et la qualité des informations et des services publics, et favoriser des processus décisionnels plus inclusifs. Les technologies numériques sont des catalyseurs des principes de l'administration ouverte qui mènent à une plus grande confiance dans les gouvernements.

Lorsqu'elles sont bien et stratégiquement utilisées, les technologies de l'information et des communications (TIC) peuvent étayer la prise de décisions et donner les moyens d'encourager une collaboration dynamique entre les agents sociaux et économiques, et notamment entre les institutions publiques et les usagers. Des plateformes en ligne spécialement dédiées aux domaines de l'action publique, comme les marchés publics et la transparence du secteur public, facilitent l'apport par les gouvernements d'informations sur leurs activités, tout en donnant les moyens aux citoyens de mieux en surveiller les résultats. Les guichets uniques, à l'image de celui mis en service au Chili (encadré 2.9) pour les services publics, sont largement disponibles et servent de point central où les gouvernements offrent des services interactifs, transactionnels et d'information aux

entreprises et aux citoyens. Par conséquent, les usagers peuvent accéder aux informations du secteur public sur les formalités administratives ou les financements publics, télécharger et remplir des formulaires électroniques, charger des documents et interagir plus efficacement avec les institutions publiques. L'avènement et la propagation rapide des plateformes de réseaux sociaux, le passage de l'administration électronique à l'administration numérique et l'essor de l'accès mobile aux services publics (administration mobile) ont aussi joué un rôle important dans cette évolution rapide (pour plus d'explications sur la relation entre réseaux sociaux et ouverture de l'administration, voir les chapitres 1 et 6). Les services publics sont désormais à portée de main, et tout citoyen peut signaler un service public défaillant ainsi que tout acte de corruption. Les *smartphones* et la mise à disposition d'applications mobiles conçues par des institutions publiques ou des acteurs privés avec un accès aux données publiques ouvertes permettent aux citoyens de solliciter les services publics en tout temps et en tout lieu, mais aussi d'interagir plus facilement avec les pouvoirs publics. Cependant, les citoyens plus connectés, compétents et informés ont besoin d'interactions personnalisées et plus agiles avec l'administration, ainsi que de politiques plus efficaces et de meilleures performances du secteur public. L'incapacité des gouvernements à écouter leurs mandants et à répondre efficacement à leurs attentes peut contribuer à l'érosion de la confiance ressentie à l'égard de la sphère publique.

L'OCDE définit l'administration électronique comme « l'utilisation par les gouvernements des technologies de l'information et des communication (TIC), en particulier de l'internet, à des fins d'amélioration du fonctionnement du gouvernement » (OCDE, 2014b), tandis que l'administration numérique désigne « l'utilisation des technologies numériques dans le cade des stratégies de modernisation pour créer de la valeur ajoutée pour la société. Elle s'appuie sur un écosystème numérique composé d'acteurs publics, d'organisations non gouvernementales, d'entreprises, d'associations de citoyens et d'individus qui soutiennent la création et l'accessibilité des données, des services et des contenus par des interactions avec le gouvernement » (OCDE, 2014b).

L'ère du numérique et les TIC transforment non seulement la méthode de travail des gouvernements, mais aussi la façon dont ils se présentent et interagissent avec leurs mandants. Par exemple, les données publiques ouvertes sont l'illustration de l'évolution du secteur public au gré du monde numérique et des besoins de l'expansion numérique dans la société. Les données publiques ouvertes renvoient à la publication de données pertinentes par le secteur public, qui a évolué pour s'adapter au monde numérique et aux besoins des écosystèmes nationaux de données ouvertes. Lorsqu'elles sont publiées dans des formats ouverts et numériques, de manière dynamique et si possible gratuitement, les informations du secteur public évoluent vers des données publiques ouvertes, ce qui facilite leur réutilisation par tous – en tout lieu – sans restriction légale ou technique (en raison par exemple de droits d'auteur ou de formats propriétaires) (OCDE, 2016e). La réutilisation des données publiques ouvertes peut aboutir, par voie de conséquence, à une création de valeur sociale, économique et opérationnelle pour la société, les entreprises et les gouvernements. Plus précisément, la population, la société civile ainsi que les journalistes peuvent mieux comprendre et surveiller les activités du gouvernement, en s'appuyant sur l'utilisation et la réutilisation des données publiques ouvertes (voir encadré 2.10).

Encadré 2.9. *ChileAtiende* : assurer l'accès des citoyens aux informations du secteur public

ChileAtiende offre un guichet unique national multicanal pour permettre aux citoyens de traiter avec le gouvernement. Il possède un réseau national de plus de 200 bureaux, un centre d'appel national et une plateforme numérique (internet et réseaux sociaux), ainsi que des fourgonnettes capables de couvrir les zones rurales reculées, grâce auxquels les citoyens peuvent accéder aux différents services et prestations sans avoir à contacter plusieurs agences. Auparavant, les citoyens qui souhaitaient effectuer une démarche auprès de l'État devaient identifier l'institution offrant ce service et son emplacement, pour la contacter directement afin de s'enquérir des conditions d'accès à ce service, ce qui demandait beaucoup de temps et d'argent.

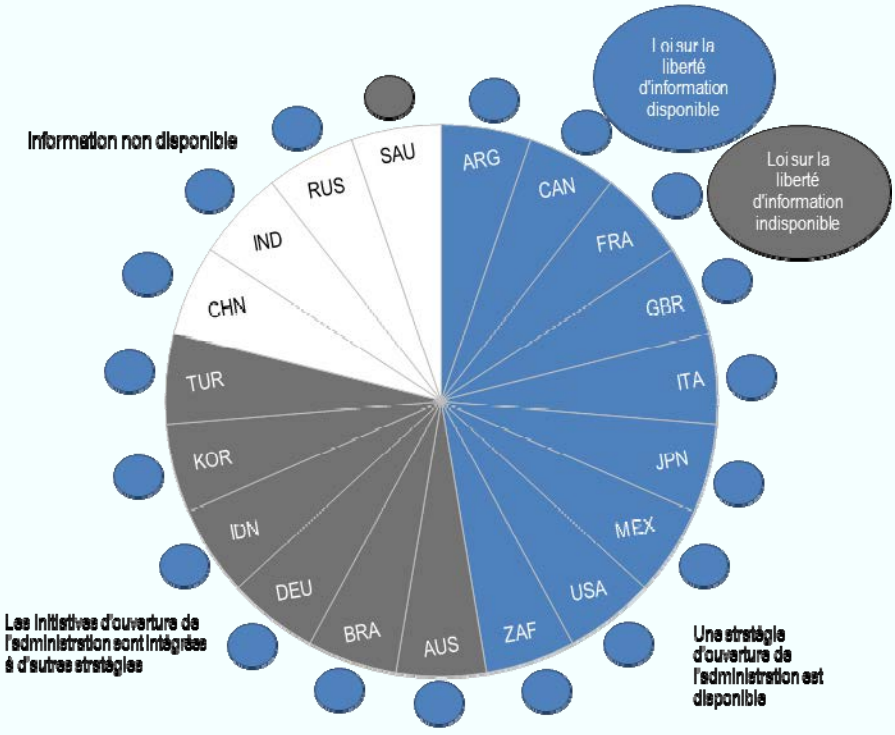
Ce projet a été évalué en 2014 par un consultant externe. Les conclusions de cette évaluation ont révélé que ce service a permis aux citoyens chiliens d'économiser 2 165 193 heures et 10 600 millions CLP (soit 14.9 millions USD) entre 2012 et 2014.

Source : OCDE (s. d. a), « Digital Government Strategies: Good Practices Chile: ChileAtiende », Boîte à outils pour l'administration numérique, www.oecd.org/gov/chile-chileatiende.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

Encadré 2.10. **Données publiques ouvertes : les technologies numériques au service de meilleures stratégies d'ouverture de l'administration dans les pays du G20**

En juillet 2016, 15 pays membres du G20, sur les 19 étudiés, avaient mis en place une stratégie nationale d'ouverture de leur administration, ou intégré des initiatives pour un gouvernement ouvert à d'autres stratégies. En outre, à l'exception de l'Arabie saoudite, la plupart des pays membres du G20 avaient mis en place des lois sur la liberté de l'information, offrant ainsi un cadre juridique au droit des citoyens de demander et d'avoir accès (lorsqu'il n'est pas restreint) aux informations du secteur public.

Graphique 2.17. **Disponibilité de stratégies nationales en matière d'ouverture de l'administration et de lois sur la liberté de l'information dans les pays du G20 (juillet 2016)**



Notes : Chine : Loi sur la liberté de l'information : Règlement applicable aux informations relatives à l'ouverture de l'administration.

Acronymes : ZAF = Afrique du Sud ; CHN = Chine ; IND = Inde ; RUS = Fédération de Russie ; SAU = Arabie saoudite

Sources : l'auteur, d'après les informations fournies par les réponses des pays à OCDE (2015c), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle*, OCDE, Paris ; OCDE (2014c), « 2014 OECD Survey on Open Government in Latin America », OCDE, Paris ; et le Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Encadré 2.10. **Données publiques ouvertes : les technologies numériques au service de meilleures stratégies d'ouverture de l'administration dans les pays du G20** *(suite)*

Alors que dans certains pays du G20 la transparence est au cœur de l'éthique gouvernementale depuis de nombreuses années, la création de forums de coopération multinationale tels que le Partenariat pour le gouvernement ouvert (PGO) a joué un rôle clé dans l'essor d'une nouvelle vague de stratégies d'ouverture de l'administration qui placent les technologies numériques, les services inspirés par les utilisateurs et la participation des citoyens au cœur de la transparence du secteur public.

Depuis 2011, 12 pays du G20, sur les 19 étudiés, ont rejoint le Partenariat pour un gouvernement ouvert (alors que d'autres pays adhérents s'en sont retirés). Les initiatives concernant les données ouvertes sont une composante routinière des Plans d'action nationaux des pays du G20, ce qui a permis de tirer parti des TIC et des données ouvertes en tant que moteurs des politiques d'ouverture de l'administration. La reconnaissance croissante de la valeur des données publiques ouvertes pour promouvoir la bonne gouvernance, mais aussi améliorer la situation sociale et économique, est une preuve tangible de la volonté des gouvernements d'exploiter pleinement le potentiel des TIC pour mettre sur pied des administrations publiques libres, transparentes et plus efficientes.

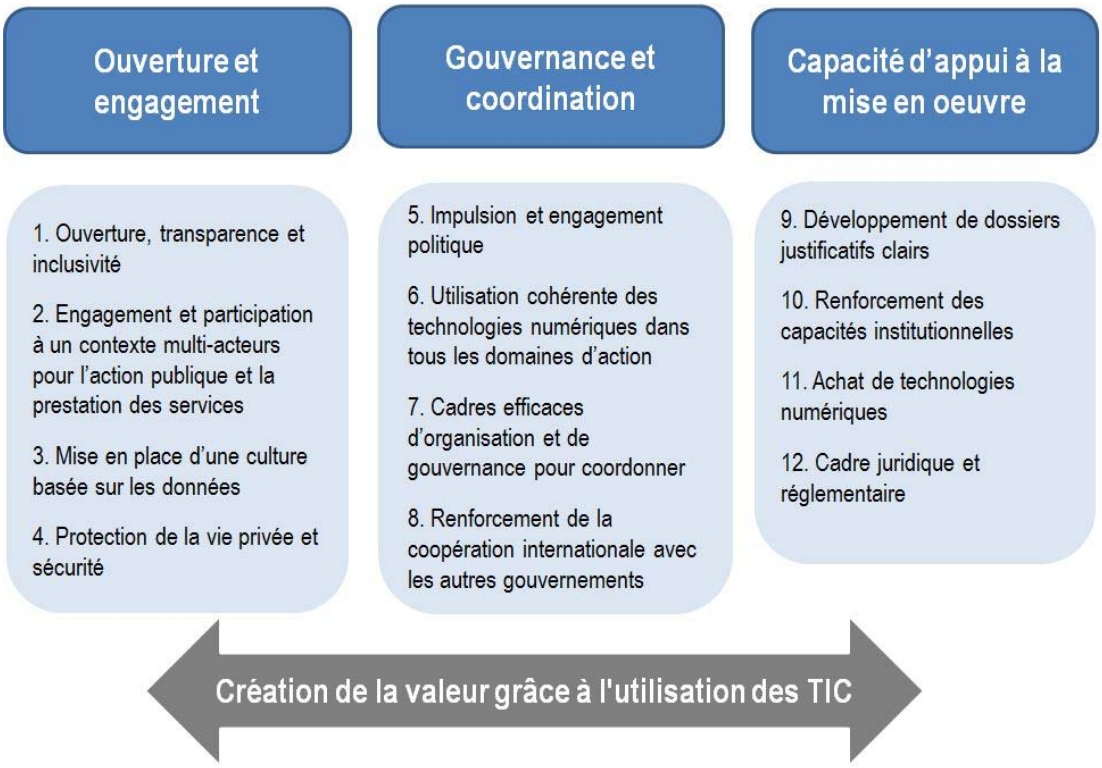
Source : OCDE (2017), Compendium of good practices on the use of open data for Anti-Corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf.

Partager les principes d'action : synergies entre les TIC et les réformes visant à ouvrir l'administration

La démarche de l'OCDE relative à l'utilisation de l'administration numérique vise à promouvoir des gouvernements ouverts, innovants et participatifs pour encourager une gouvernance plus inclusive et plus efficace. Le 15 juillet 2014, le Conseil de l'OCDE a adopté la Recommandation de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales, qui vise à fournir des orientations aux pays membres et non membres de l'Organisation afin d'accompagner les efforts des gouvernements déployés pour passer d'une administration électronique à l'étape plus avancée de l'administration numérique.

Comme le montre le graphique 2.18, la Recommandation de l'OCDE est organisée en 3 piliers et 12 principes, qui visent tous à rapprocher les gouvernements des citoyens. Le principal pilier souligne l'importance des technologies numériques pour l'ouverture de l'administration et l'engagement des parties prenantes, tout en protégeant la vie privée et la sécurité numérique. Les piliers 2 et 3 mettent en exergue le lien entre une gouvernance efficace et les capacités requises pour exploiter le potentiel des TIC par la valeur ajoutée aux modes de gouvernance.

Graphique 2.18. **Les trois piliers de la Recommandation de l'OCDE sur les stratégies numériques gouvernementales**



Source : OCDE (2014b), « Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales », OCDE, www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

Les principes de l'administration ouverte, notamment la transparence, la participation et la redevabilité, ont été de plus en plus intégrés, par exemple, aux stratégies nationales globales de modernisation de l'administration numérique et du secteur public, et à différents domaines politiques tels que les marchés publics et la lutte contre la corruption. Dans le même temps, les technologies numériques ont été de plus en plus utilisées comme des leviers permettant d'atteindre les objectifs poursuivis par les pouvoirs publics dans ces domaines. Les acteurs internationaux ont décidé de formaliser l'utilisation des TIC dans la conduite de politiques publiques efficaces. Par exemple, la Déclaration pour un gouvernement ouvert a reconnu le rôle des TIC dans l'amélioration de la redevabilité, du partage de l'information, de la participation et de la collaboration du public (PGO, 2011). La Charte internationale sur les données ouvertes (Charte sur les données ouvertes, s. d.) et les Principes du G20 sur les données ouvertes pour la lutte contre la corruption (G20, 2015) mettent également l'accent sur ces principes comme des éléments structurels clés, soulignant l'importance des données ouvertes pour la redevabilité du secteur public et la participation des citoyens.

En tant que facilitateur des marchés publics, les synergies des technologies

numériques ont ouvert la voie à l'adoption croissante de normes internationales qui opèrent la fusion des évolutions numériques et des principes et objectifs de l'ouverture de l'administration (par exemple, la Norme de données sur les marchés ouverts ; voir encadré 2.11), stimulant la redevabilité du secteur public basée sur les données et l'innovation.

Encadré 2.11. **La Norme de données sur les marchés ouverts : TIC, administration ouverte et données ouvertes**

La Norme de données sur les marchés ouverts (NDMO) permet de divulguer les données et documents ouverts du processus de passation de marchés en définissant un modèle de données commun. Elle a été créée pour aider les organisations à accroître la transparence lors de l'attribution des contrats et pour permettre une analyse plus approfondie des données contractuelles par un large éventail d'utilisateurs. La NDMO a été développée par l'*Open Contracting Partnership* et vise à aider les organisations à publier en temps opportun des données ouvertes sur les marchés par le biais de plateformes en ligne dans un format lisible par machine et pour chaque étape du processus. Elle vise également à aider les organisations au cours du processus de gestion des données (pour améliorer la collecte et la qualité des données) et à faciliter la compréhension des données ouvertes et le suivi des schémas communs de publication de ces dernières par les utilisateurs de niveau élémentaire, intermédiaire et avancé.

Source : Open Contracting Data Standard (s. d.), « Open Contracting Data Standard: Documentation », page internet, http://standard.open-contracting.org/latest/en/ (consulté le 19 septembre 2016).

La mise en œuvre effective de ces principes nécessite de doter les institutions du secteur public et les fonctionnaires d'un mandat fort. La création de cadres efficaces de gouvernance institutionnelle et la disponibilité de postes publics clés tels que directeur informatique et responsable des données contribuent à l'alignement et à une interaction plus étroite des stratégies d'administration numérique et d'ouverture de l'administration. Dans certains cas, la définition de ces postes comme organes internes du centre de gouvernement ou des ministères sectoriels clés facilite l'alignement des objectifs de l'action publique grâce à une collaboration plus étroite entre les fonctionnaires chargés de coordonner les politiques de l'administration numérique, les politiques de données ouvertes et les responsables de l'ouverture de l'administration.

Au Mexique, par exemple, le fait de situer la Coordination de la stratégie numérique nationale (CEDN) au sein du Bureau du Président a donné naissance à un programme et à une stratégie en matière de données publiques ouvertes jouissant d'un soutien politique à haut niveau. Le responsable des données et le bureau du Directeur général pour l'innovation et la participation des citoyens (chargés de la mise en œuvre du programme d'ouverture de l'administration) sont des organes internes de la CEDN, ce qui renforce encore davantage les liens des deux programmes (OCDE, 2016c) dans le cadre de la Stratégie numérique nationale globale du Mexique.

La création de ces postes clés au sein du gouvernement ne peut être fructueuse que s'ils sont intégrés à une approche pangouvernementale de l'utilisation des TIC à l'appui des réformes visant à ouvrir l'administration. Les Examens de l'OCDE sur le gouvernement numérique et les données publiques ouvertes ont révélé que plusieurs

initiatives remarquables et potentiellement transformatrices en matière d'administration numérique pourraient être coordonnées de manière plus cohérente pour rationaliser les efforts. Une stratégie globale assortie d'objectifs clairs et de cadres de gouvernance efficaces pour la surveillance des initiatives concernant les TIC contribueront à rehausser le degré de maturité atteint. L'inclusion de cette stratégie claire en matière de TIC dans une stratégie nationale globale d'ouverture de l'administration permettrait aux gouvernements d'opter pour des démarches plus rationalisées renforçant la transparence, la redevabilité et la participation.

En ce qui concerne l'utilisation des TIC dans le secteur public, les démarches concrètes contenues dans cette stratégie pourraient impliquer des mécanismes d'apprentissage par les pairs et de transfert de connaissances. Pour y parvenir, les gouvernements pourraient renforcer les réseaux de praticiens de l'administration numérique au sein des niveaux d'administration et entre eux. L'encadré 2.12 présente un autre exemple de projets TIC contribuant potentiellement à une plus grande efficacité – cette fois dans le secteur privé.

Encadré 2.12. **Assurer l'efficience des projets TIC : la méthodologie danoise d'analyse de rentabilité**

L'Agence danoise pour la numérisation est chargée d'élaborer la méthodologie d'analyse de rentabilité des projets TIC dans le secteur public. Cette méthodologie permet aux gestionnaires de projet d'analyser les coûts, les avantages escomptés et les risques associés aux investissements du secteur public dans les TIC. Elle aide le gouvernement du Danemark à décider de la mise en œuvre des projets TIC sur la base de différents scénarios concernant le projet, mesurant entre autres l'impact sur les coûts d'exploitation. Elle permet de calculer la valeur attendue du projet et de suivre sa mise en œuvre et sa réussite.

Un modèle de gestion de projet standardisé vient compléter la méthodologie danoise d'analyse de rentabilité. Le Projet-type TIC danois fournit une méthode normalisée de gestion des projets TIC dans l'administration. Se référant clairement au projet-type britannique Prince2, il propose des lignes directrices sur la manière d'organiser et de gérer les projets TIC, et des modèles concrets pour tous les produits génériques du processus. Les grandes phases de tout projet sont illustrées ci-dessous :



Le ministère des Finances a créé une unité qui établit les bonnes pratiques applicables aux projets d'administration numérique, y compris les éléments obligatoires et recommandés. Le modèle a permis la mise en place d'une structure de gouvernance spécifique, qui nécessite par exemple l'approbation de dossiers justificatifs soigneusement conçus, ainsi que des processus continus d'approbation (de type poursuite/arrêt) à chaque changement de phase dans le projet.

Sources : Agence danoise pour la numérisation (2016a), « Statens business case-model », page internet, www.digst.dk/Styring/Business-case-model; danoise pour la numérisation (2016b), « Den fællesstatslige it-projektmodel », page internet, www.digst.dk/Styring/Projektmodel.

En somme, les TIC peuvent être un moyen transparent et peu coûteux d'appuyer la participation des citoyens à une définition active du processus et du contenu décisionnels, à la conception des services et à l'élaboration des politiques. Les TIC permettent de donner le même statut aux citoyens pour l'élaboration des programmes politiques, la proposition des options d'action, la construction du dialogue sur les politiques publiques et la coproduction des services publics. En général, l'un des principaux obstacles à la prestation de services en ligne dans le secteur public est la réalité de la transition d'une utilisation des technologies centrée sur les pouvoirs publics à une utilisation centrée sur le citoyen et, finalement, à une approche axée principalement sur les citoyens pour la conception et la prestation des services. Ce changement de paradigme favorise la convivialité et la facilité d'utilisation des services publics numériques pour ses utilisateurs cibles. Une approche axée sur les citoyens favorise leur autonomisation et contribue ainsi à atténuer les déséquilibres de répartition des ressources et des pouvoirs, qui sont sources d'inégalités, de pauvreté et de tensions sociales.

Des réformes novatrices en matière d'ouverture de l'administration

Les gouvernements du monde entier doivent relever le défi de l'adaptation aux évolutions rapides du numérique pour équilibrer leurs capacités et compétences par rapport à celles de l'écosystème numérique. Les institutions du secteur public sont des structures bureaucratiques qui, dans la plupart des cas, réagissent lentement au changement et adoptent les nouvelles technologies moins rapidement que les autres acteurs hors de la sphère publique. Pour cette raison, l'ère numérique exige une refonte de la démarche d'ouverture de l'administration allant au-delà de l'utilisation des TIC et des technologies numériques, pour produire des résultats uniformes, par exemple la fourniture des informations du secteur public et des données publiques ouvertes, l'externalisation du développement des plateformes pour une amélioration de la prestation des services publics ou la mise à disposition de plateformes de passation de marchés publics et de transparence publique.

Afin d'évoluer et de « tenir le rythme » à l'ère du numérique, les gouvernements ouverts (numériques et novateurs) doivent s'ouvrir non seulement à leurs mandants, mais aussi aux évolutions numériques. Il faudrait investir davantage de ressources pour adopter de nouvelles TIC ; développer et conserver les compétences internes afin de tirer pleinement parti des avantages du développement technologique ; et surtout, combattre la résistance interne au changement. Toutefois, les gouvernements devraient veiller à ce que les informations et les données sur la manière dont les nouvelles technologies sont utilisées (par exemple, l'apprentissage par des machines et l'élaboration des politiques comportementales) soient publiées de manière dynamique et soient facilement accessibles au public et contrôlables par lui et, par ailleurs, suscitent une prise de conscience de la part des citoyens.

Innovation dans le secteur public et réformes visant à ouvrir l'administration : un cadre d'analyse

Les principes de l'administration ouverte peuvent favoriser l'innovation en renforçant la participation du public à la collecte de l'information, à la mise en commun des

meilleures pratiques et à la création d'idées, ce qui peut se résumer comme étant l'innovation dans le secteur public. Cette dernière consiste à tirer le meilleur parti des ressources et des capacités investies dans le secteur public pour respecter la promesse de meilleures politiques pour tous. Elle va au-delà de l'amélioration de la performance directe ou de la production de l'organisation elle-même, et comprend des actions visant à renforcer la capacité des citoyens, des entreprises et des autres institutions du secteur public à devenir des agents du changement. L'innovation consiste à élaborer des approches permettant d'accroître la confiance dans les pouvoirs et les services publics, afin d'accroître la légitimité des résultats des politiques en associant les citoyens et le secteur associatif au processus d'innovation (encadré 2.13).

Encadré 2.13. **Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public**

Lancé en 2014, l'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public (OPSI) (www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home/) dispose d'une base de données de 282 innovations provenant de 37 pays. Cette base comprend une description de l'innovation, ses résultats, son processus de développement et les enseignements tirés. Elle constitue une plateforme utile pour les comparaisons et la mise en commun des connaissances, et offre une structure cohérente et claire pour présenter des innovations. Entre autres variables, ces dernières peuvent également être triées selon le niveau d'administration, le secteur, l'année de lancement, le type (y compris numérique, organisationnel, etc.), et les partenaires de mise en œuvre et de développement.

Bien qu'il n'existe pas de définition établie de l'innovation dans le secteur public, le travail de l'Observatoire a permis de dégager des éléments communs, qui aident à clarifier certaines de ses caractéristiques principales :

- Nouveauté : une innovation doit être nouvelle pour l'organisation, ou constituer une amélioration significative d'une pratique existante.
- Mise en œuvre : une innovation doit être mise en pratique et ne doit pas se limiter à une idée.
- Impact : une innovation doit spécifiquement viser à améliorer les résultats publics, tels que l'efficacité, l'efficience ou la satisfaction des usagers ou salariés.

Source : OCDE (s. d. b), « Public sector innovation », page internet, www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home (consulté le 11 octobre 2016).

Les initiatives en faveur de l'ouverture de l'administration et de l'innovation dans le secteur public sont étroitement liées car elles visent les unes comme les autres à encourager et promouvoir des gouvernements transparents et participatifs, ainsi qu'un développement social et économique inclusif et durable. La participation effective des parties prenantes à l'élaboration des politiques, à la redevabilité et à la transparence sont les principes fondamentaux d'une administration ouverte et de l'innovation, et ont fait leurs preuves en faveur d'une action publique plus efficace, répondant aux besoins des citoyens et des entreprises (OCDE, 2016d).

Bien que, comme nous le verrons plus loin, ce lien soit de plus en plus reconnu par

les pays, peu d'études actuelles examinent son impact sur les organisations du secteur public dans le monde entier. Nous explorons dans cette section l'articulation de la stratégie et des initiatives concernant l'ouverture de l'administration et l'innovation dans le secteur public afin d'aider les fonctionnaires, les citoyens et les entreprises du secteur public à mieux comprendre comment ces deux concepts sont liés. Nous étudierons en outre en quoi ces éléments peuvent se renforcer mutuellement, et mettrons en place un cadre analytique initial pour évaluer les initiatives et les démarches nationales.

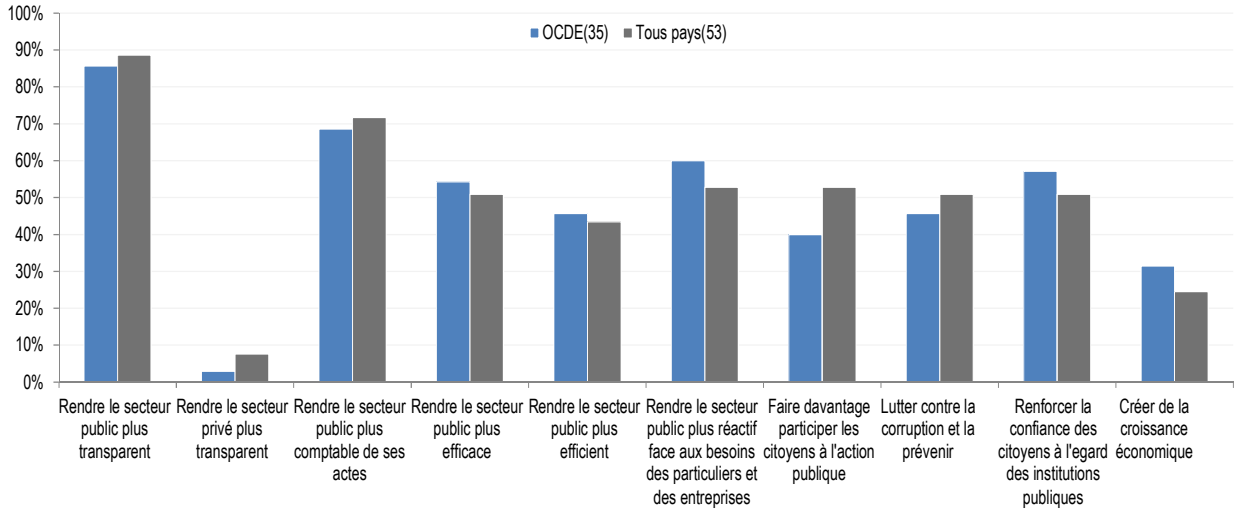
L'articulation administration ouverte/innovation

Les pays reconnaissent de plus en plus que l'innovation est à la fois : 1) un facilitateur des initiatives d'ouverture de l'administration ; et 2) une résultante de ces mêmes initiatives. En d'autres termes, les approches innovantes (externalisation participative, conception centrée sur le citoyen, prototypage, etc.) facilitent la réalisation et la réussite des initiatives d'ouverture de l'administration. Celles-ci ont débouché sur de nouveaux produits, services et méthodes de travail, y compris des processus de délibération ouverts qui peuvent non seulement favoriser l'amélioration de l'affectation des ressources, mais aussi faire éclore de nouveaux systèmes locaux de gouvernance.

La Déclaration sur le gouvernement ouvert stipule que les pays doivent promouvoir l'innovation en travaillant « avec la société civile et le secteur privé afin d'identifier les approches innovantes », (…) en appuyant et en favorisant « l'utilisation des technologies innovantes tant par les agents publics que par la société civile », en favorisant l'innovation et en stimulant « les progrès » (PGO, 2011). L'innovation peut soutenir directement les principes de l'administration ouverte et améliorer l'impact des réformes et initiatives en renforçant l'implication des citoyens, des entreprises, des agents publics et de la société civile.

Les résultats de l'enquête de l'OCDE révèlent que les objectifs les plus fréquents que les pays visent au moyen d'initiatives d'ouverture de l'administration sont l'amélioration de la transparence, de la redevabilité et de la réactivité du secteur public, ou la croissance économique (graphique 2.19). Ces objectifs sont alignés avec l'objectif d'innovation dans le secteur public, qui consiste à utiliser de nouvelles approches, de la conception des politiques jusqu'à la prestation de services, pour un secteur public performant et plus réactif. L'innovation peut réduire les coûts, améliorer la productivité du secteur public et contribuer à maintenir la confiance dans les pouvoirs publics (OCDE, 2015e).

Graphique 2.19. **Objectifs visés par les pays au travers d'initiatives d'ouverture de l'administration**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

En tant que catalyseur de l'ouverture de l'administration, l'innovation dans le secteur public aboutit souvent à de nouveaux outils, méthodologies et pratiques qui peuvent aider les pouvoirs publics à devenir plus transparents, et faciliter la participation du grand public. Une fois que les citoyens sont engagés dans le cycle des politiques publiques, ils peuvent apporter des opinions et perspectives porteuses de nouvelles innovations et synonymes d'approches créatives. Par exemple, les innovations en matière de prestation de services ont ciblé les efforts visant à accroître l'accessibilité, la qualité et la transparence des services et à renforcer de nouvelles formes de collaboration avec des acteurs de l'ensemble de la société pour la co-conception et la co-création de solutions innovantes.

Cadre d'analyse

Malgré la reconnaissance du rôle crucial de l'innovation, peu de pays ont une politique pangouvernementale autonome encourageant l'innovation dans le secteur public, ou ont fourni des détails sur des actions coordonnées visant à générer et accompagner l'innovation. Les recherches de l'OCDE ont montré que les initiatives concernant l'innovation se caractérisent souvent par un faible degré d'institutionnalisation dans les plans et procédures budgétaires, ainsi que par une aversion au risque généralisée et une résistance culturelle au changement. L'OPSI a identifié trois obstacles thématiques à l'innovation dans le secteur public, qui peuvent être ventilés en fonction de l'environnement dans lequel ils opèrent (OCDE, 2015e). Ces obstacles s'appliquent également aux projets innovants dotés d'une forte composante d'ouverture de l'administration :

- **Au sein de l'administration/de l'organisation** : obstacles liés aux ressources humaines ou financières, accompagnement de la gestion, culture d'aversion au

risque, résistance du personnel et alignement des incitations, ou problèmes de coordination entre plusieurs organisations (par exemple, guerres intestines et cloisonnement).

- **Dans l'environnement politique** : obstacles liés aux règles, contraintes législatives ou réglementaires, opposition politique ou manque de volonté politique.
- **Dans l'environnement externe** : incertitude sur les innovations qui seront acceptées à l'extérieur et crainte du scepticisme du grand public, de son opposition ou de l'exposition médiatique : ces éléments peuvent entamer la volonté de prendre des risques et la faculté de toucher le groupe ciblé par un programme.

Pour surmonter ces obstacles, l'OCDE souligne dans ses recherches quatre dimensions principales qui constituent un cadre opérationnel d'accompagnement de l'innovation dans le secteur public (OCDE, 2015e). C'est dans ces dimensions que les efforts peuvent viser à renforcer la capacité d'innovation des organisations, y compris d'utilisation de méthodes innovantes pour ouvrir l'administration, et réciproquement :

- individus
- données, informations et connaissances
- conception organisationnelle
- règles et processus.

Quant aux liens de ces quatre domaines avec l'administration ouverte, deux d'entre eux ont directement trait aux fondements des réformes la concernant. Les citoyens sont au cœur non seulement d'un cadre opérationnel d'amélioration de l'innovation dans le secteur public, mais aussi d'une stratégie ou d'initiatives d'ouverture de l'administration. La production de données, d'informations et de connaissances offre un environnement propice à la fois au programme d'ouverture de l'administration des pays et à l'innovation dans le secteur public. Cependant, la conception organisationnelle et les règles et processus peuvent également renforcer ces deux aspects, comme on le verra plus loin.

Dans chacun de ces quatre domaines, les gouvernements peuvent utiliser une combinaison de méthodes et d'outils pour réduire les obstacles à l'innovation, y compris ceux qui sont spécifiquement liés à l'ouverture de l'administration, du niveau hiérarchique le plus élevé jusqu'à la prestation de services et aux apports d'individus et de groupes externes. Les pays de l'OCDE ont mis en œuvre un certain nombre d'initiatives qui abordent une ou plusieurs de ces dimensions de manière à accroître la capacité d'innover dans les programmes publics tout en promouvant les principes de l'administration ouverte. Quelques exemples sont abordés dans les encadrés ci-après. Sans prétendre le moins du monde à l'exhaustivité, ces exemples aident à fournir des éléments sur la manière dont les organisations du secteur public s'attaquent aux défis et mettent en évidence le pouvoir de l'innovation et de l'ouverture de l'administration.

Individus

Les gouvernements sont souvent confrontés à des défis pour inciter les citoyens à innover. Certains de ces défis sont enracinés dans la nature bureaucratique des organisations gouvernementales (par exemple, en les excluant de la prise de décision ou en ne considérant pas les citoyens comme les destinataires des décisions/travaux), tandis que d'autres découlent de la nature politique du travail (aversion au risque, scepticisme de la presse et du public, changements de priorités qui pèsent sur le temps disponible des fonctionnaires, etc.). Les éléments extrinsèques (par exemple : le salaire, les promotions, la reconnaissance) et intrinsèques (par exemple : la sensibilisation à l'impact et à la proximité des bénéficiaires et aux résultats de leur travail, l'acquisition de nouvelles compétences) influencent tous la motivation. Les structures d'incitation et de formation qui en tiennent compte, ainsi que la définition claire de ce qu'est une pratique acceptable, peuvent aider à surmonter ces défis. Des directives claires des hauts fonctionnaires peuvent « couvrir » le personnel d'en haut afin de le sécuriser et de le responsabiliser ; les fonds d'innovation peuvent aider à mutualiser les ressources pour favoriser de nouvelles idées ; et des programmes de récompense tels que des prix peuvent permettre de reconnaître les efforts et de mettre en relation les esprits intéressés par l'innovation et l'ouverture de l'administration (OCDE, 2015e).[2]

Ces mêmes éléments peuvent inhiber ou encourager la capacité d'ouverture des fonctionnaires et leur motivation à cet égard, car les concepts sont complémentaires. En fait, il est nécessaire de disposer de ressources humaines, financières et techniques suffisantes pour que la transparence de l'information et la participation active soient efficaces, comme indiqué dans les Principes directeurs de l'OCDE pour l'élaboration transparente et participative des politiques (OCDE, 2002), ainsi que les éléments mentionnés plus haut. En ce qui concerne la dimension « individus », des démarches innovantes de gestion des ressources humaines peuvent renforcer les principes d'ouverture de l'administration et aider les fonctionnaires à se mettre en situation de collaborer avec les citoyens, comme le montrent les exemples ci-après. À leur tour, les principes de l'administration ouverte peuvent donner naissance à des moyens innovants pour améliorer les capacités humaines au sein des organisations (encadrés 2.14 et 2.15).

Encadré 2.14. **Le programme « Agents de l'ouverture de l'administration » de Sao Paulo**

Dimensions pertinentes : Individus, Conception organisationnelle

À Sao Paulo, la plus grande ville du Brésil, un processus innovant visant à mobiliser l'externalisation participative a été lancé pour former les 150 000 fonctionnaires de la ville à l'administration ouverte. Le programme « Agents de l'ouverture de l'administration » engage citoyens et instructeurs dans les domaines de la technologie ouverte et collaborative, de la transparence et des données ouvertes, de la communication réseau et de la gestion applicative et collaborative. Tout citoyen peut s'inscrire pour être instructeur et toucher en contrepartie une petite gratification. Les cours présentiels sont organisés dans les installations mises à disposition par l'administration municipale. Les fonctionnaires qui vont jusqu'au bout de leur formation

Encadré 2.14. **Le programme « Agents de l'ouverture de l'administration » de Sao Paulo** *(suite)*

obtiennent des crédits qui leur permettent d'obtenir des augmentations de traitement. Des dizaines de formations animées par des citoyens ont été suivies par des milliers de fonctionnaires.

Source : Hermosilla, M. et B. Simone Noveck (2015), « What citizens can teach civil servants about open government », Governing, 17 décembre, www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html.

Encadré 2.15. **Formation aux achats de services numériques à travers la plateforme Challenge.gov**

Dimension pertinente : Individus

Le gouvernement des États-Unis a utilisé la plate-forme transparente et inclusive Challenge.gov pour mettre en place un programme innovant qui forme les agents chargés de la négociation des marchés à réussir à l'ère de l'administration numérique. Challenge.gov est une plateforme du gouvernement des États-Unis destinée aux mises en concurrence bénéficiant d'incitations fédérales. Elle est proposée gratuitement aux agences pour l'hébergement de mises en concurrence dans le domaine de l'externalisation participative (*crowdsourcing*) et le public peut participer gratuitement aux concours. Il s'agissait du premier challenge du pays visant explicitement à encadrer et former les professionnels des achats à la manière d'appliquer les meilleures pratiques du secteur privé aux règlements et processus auxquels sont confrontés les fonctionnaires.

Source : Challenge.gov (s. d.), « Digital Service Contracting Professional Training and Development Program Challenge », www.challenge.gov/challenge/digital-service-contracting-professional-training-and-development-program-challenge-2/.

Données, informations et connaissances

La mise en commun des connaissances disponibles pour améliorer les décisions publiques par l'innovation et le partage de ces informations est un moteur essentiel de la capacité d'innovation. Le secteur public est l'un des secteurs économiques qui utilisent le plus de données. Comme on l'a vu dans la section de ce chapitre sur les TIC considérées comme un levier de l'ouverture de l'administration, le potentiel d'innovation des informations recueillies et utilisées par une organisation peut se démultiplier lorsqu'il est mis à la disposition d'un large public. Compte tenu du volume d'informations détenues et générées par le secteur public, leur transparence et leur accessibilité, par l'entremise d'initiatives d'ouverture de l'administration, peuvent accroître l'efficience et l'efficacité des pouvoirs publics, stimuler la compétitivité économique et permettre un éventail illimité de services commerciaux et sociaux dans l'ensemble de la société (OCDE, 2015b). Pour concrétiser ces avantages, les organisations du secteur public ont besoin de systèmes permettant de trouver, d'exploiter et de partager des informations et des connaissances provenant de sources internes et externes afin de les utiliser pour améliorer la prise de décisions (OCDE, 2015e). Cela comprend à la fois des connaissances codifiées (formelles et systématiques) et tacites (compétences techniques et savoir-faire intuitif)

(OCDE, 2004). Les données publiques ouvertes et les initiatives concernant les mégadonnées (*big data*) sont des exemples de cette dimension, comme mentionné ci-dessus.

Parmi les quatre dimensions de l'innovation évoquées dans cette section, l'utilisation innovante et ouverte des données, des informations et des connaissances peut être la plus visible et la plus utilisable pour les fonctionnaires, les citoyens, les organisations de la société civile et les entreprises. Pour débloquer le potentiel d'innovation, les gouvernements devraient faciliter le libre accès à l'information publique et l'utiliser pour relever les nouveaux défis et saisir les nouvelles possibilités. Les recherches de l'OCDE indiquent que cette libre circulation est essentielle pour la génération de nouvelles idées, qui peut stimuler l'innovation (OCDE, 2015e). Pour souligner la nécessité d'une utilisation ouverte et innovante de l'information du secteur public, l'OCDE a émis ces dernières années des recommandations formelles à ce sujet, notamment la Recommandation de 2008 du Conseil pour un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public (OCDE, 2008). Cet instrument de l'OCDE vise à accroître le rendement des investissements dans l'information du secteur public grâce à l'ouverture et à l'innovation[2].

Il est possible de donner plus de force et de contribuer de manière significative à la stratégie et aux initiatives d'ouverture de l'administration en tirant parti de l'innovation et en rendant disponibles les informations et connaissances du secteur public – tant codifiées que tacites. En retour, les initiatives d'ouverture de l'administration peuvent aboutir à des innovations en aval, à l'intérieur comme à l'extérieur du secteur public, comme en témoigne l'État brésilien de Minas Gerais (encadré 2.16).

Encadré 2.16. **Data Viva : une plateforme de données ouverte au Brésil**

Dimension pertinente : Données, informations et connaissances

Les portails de données ouvertes du secteur public peuvent être difficiles d'accès et d'utilisation, avec à la clé leur moindre utilisation par ceux qui pourraient bénéficier de l'analyse des données gouvernementales. Pour y remédier, l'État brésilien de Minas Gerais a développé, en collaboration avec le Media Lab du Massachusetts Institute of Technology (MIT) et Datawheel, une plateforme de données ouvertes appelée Data Viva, conçue dès le début pour être facile à utiliser. Cette plateforme fournit des quantités massives de données brésiliennes, notamment sur des éléments comme les exportations, les importations, l'emploi et l'éducation, pour l'ensemble du secteur formel de l'économie du pays. Les données peuvent être examinées et téléchargées à l'aide d'un outil de visualisation très intuitif, susceptible de générer plus de 700 millions de visualisations interactives, ce qui rend l'outil facile à utiliser pour les fonctionnaires, les entreprises et les citoyens. Cette plateforme fait œuvre innovante, grâce à des visualisations faciles des données, pour améliorer la transparence gouvernementale, lutter contre la corruption et stimuler le développement économique. L'accès transparent et ouvert vient appuyer les objectifs d'ouverture de l'administration et peut entraîner des innovations en aval par les fonctionnaires et le grand public.

Source : Data Viva (s. d.), « Brazil's largest platform for social and economic data search. Totally open and free », http://dataviva.info, (consulté le 30 septembre 2016).

Conception organisationnelle

La structuration du travail dans et entre les organisations – créer des espaces innovants (par exemple des laboratoires) et des méthodes pour structurer les équipes, briser les silos, collaborer à travers des partenariats dans et entre les organisations et les secteurs – peut affecter la capacité d'innovation (OCDE, 2015e). Elle peut également influer sur les initiatives d'ouverture de l'administration et, en lien avec la dimension précédente, contribuer au succès de l'exploitation et du partage de l'information pour stimuler l'innovation. Pour relever les défis actuels, les gouvernements apprennent à tirer parti de l'expertise d'un large éventail d'individus et d'organisations. Pour ce faire, les gouvernements utilisent de plus en plus de nouvelles méthodes pour interagir au sein du secteur public et avec le public plus directement, inviter activement les citoyens à donner leur avis sur la manière d'améliorer les services publics, et bénéficier des idées et de l'implication de ceux qui peuvent apporter des points de vue originaux, qui ne seraient pas disponibles autrement dans la sphère publique (OCDE, 2015e). Cette approche renforce la transparence et l'implication des citoyens, et contribue non seulement aux objectifs innovants du secteur public, mais également à une plus grande efficacité des initiatives d'ouverture de l'administration.

Un certain nombre de méthodes sont utilisées par les gouvernements pour renforcer une capacité d'innovation qui soutient également les objectifs de l'administration ouverte. À leur tour, l'ouverture et l'inclusivité de ces méthodes contribuent également par réaction à engendrer des innovations supplémentaires qui peuvent être reprises dans les processus organisationnels, les politiques et les services, car le secteur public ne cesse de tirer des enseignements de cette participation ouverte. Une méthode consiste à créer des réseaux collaboratifs d'innovateurs, tant au sein qu'à l'extérieur de la sphère publique. Reliant des individus qui n'avaient auparavant qu'une faible capacité d'interaction, ces réseaux peuvent renforcer les capacités en aidant à cerner des idées et pratiques qui stimulent l'innovation, en obtenant de précieux commentaires sur l'apprentissage continu, et en réduisant les cloisonnements bureaucratiques (OCDE, 2015e et 2016d).

Les gouvernements se tournent de plus en plus vers l'externalisation participative, ce qui implique de capitaliser sur les connaissances et l'expérience du public, notamment via les communautés en ligne, afin de récolter des « renseignements collectifs » et d'offrir des possibilités de co-création et de co-conception de politiques et de services. En conséquence, l'externalisation participative est utilisée par le secteur public pour résoudre des problèmes complexes et difficiles, bien que tous les gouvernements n'utilisent pas régulièrement ces approches innovantes (OCDE, 2015b).

L'encadré 2.17 détaille un exemple qui réunit les réseaux d'apprentissage et l'externalisation participative dans le processus d'élaboration des politiques. Outre les réseaux et l'externalisation participative, de plus en plus de pays à travers le monde établissent des laboratoires d'innovation afin de créer des bancs d'essai des pratiques innovantes, avant de diffuser plus largement les innovations prometteuses. L'enquête de l'OCDE montre que 45 % de l'ensemble des pays interrogés et 40 % des pays de l'OCDE ont mis en place des laboratoires d'innovation ouverts ou sont en train de le faire, comme on le voit entre autres au Chili et aux Pays-Bas. Les initiatives d'ouverture des sciences sont actuellement en cours de mise en œuvre ou l'ont été dans 40 % des pays interrogés

(46 % des pays de l'OCDE). Bien que cela soit prometteur, il reste des progrès à faire.

Encadré 2.17. **Politique technologique aux États-Unis : développement, mise en œuvre et contrôle**

Dimensions pertinentes : Individus ; Conception organisationnelle ; Données, informations et connaissances

Les États-Unis, par l'entremise du Bureau du *Federal Chief Information Officer* (OFCIO) à la Maison Blanche, ont adopté un processus innovant et transparent pour élaborer, mettre en œuvre et superviser des politiques technologiques touchant trois dimensions de l'innovation.

Conception : lors de l'élaboration de nouvelles politiques, les États-Unis analysent les sources de données internes et externes pour cerner les lacunes en matière de performances et définir les meilleures pratiques pouvant être adoptées pour améliorer les programmes. Lorsqu'une possibilité d'action est identifiée, le pays mène une vaste campagne de sensibilisation avec des acteurs multidisciplinaires de la sphère publique, ainsi le cas échéant que de la société civile, du secteur privé, des organisations internationales et d'autres gouvernements nationaux. Les efforts initiaux visent les individus ou les organismes qui connaissent bien le sujet en question, ainsi que ceux qui pourraient être concernés par la politique. Un groupe de travail interdisciplinaire interne est établi pour co-concevoir un premier projet. Par la suite, l'OFCIO diffuse le projet de politique pendant une période de consultation publique pour solliciter les commentaires des autres parties intéressées. L'OFCIO publie un message sur son blog et utilise les réseaux sociaux pour sensibiliser la population à la consultation. Cette consultation participative, y compris les fils de discussion et les suggestions de corrections, est utilisée pour parachever la stratégie. La politique de code source des États-Unis est un exemple de ce processus. Des dizaines d'experts au sein et en dehors du gouvernement, ainsi que du secteur privé et des groupes de la société civile, ont contribué à l'articulation du projet initial. La période de consultation publique a débouché sur plus de 2 000 commentaires, ce qui a permis d'améliorer sensiblement la politique finale.

Mise en œuvre : une fois qu'une politique a été conçue, sa mise en œuvre s'effectue de manière à réduire les cloisonnements et à continuer de bénéficier de la transparence et des apports du public tout en permettant l'apprentissage continu et l'autonomisation des fonctionnaires. Des canaux de communication bidirectionnels thématiques, sont établis au sein du gouvernement par le biais de l'interconnexion de listes de diffusion électronique (*listservs*) qui permettent aux fonctionnaires de communiquer et de partager des idées, ainsi que dans tous les secteurs. En outre, des directives de mise en œuvre non figées sont publiées pour fournir aux agences des instructions d'exécution évolutives, ainsi que des outils, des ressources et des enseignements accumulés. Chacun, fonctionnaire ou non, peut engager des discussions ou suggérer des modifications à apporter aux directives. La politique américaine de données ouvertes est un exemple de mise en œuvre d'une politique qui suit ce processus. Les agences sont tenues de cataloguer tous leurs ensembles de données en utilisant un schéma de métadonnées commun qui permet l'accessibilité et l'utilisation innovante des données ouvertes et alimente data.gov. Le *Project Open Data* (https://project-open-data.cio.gov/) accompagne la mise en œuvre de l'*Open Source Policy*. Au moment de la rédaction de ce rapport, il comportait 56 discussions publiques actives et 17 propositions de révisions d'orientation. Une *listserv* gouvernementale interne regroupe plus de 600 fonctionnaires, qui œuvrent à l'application de cette politique dans leurs propres organisations.

Encadré 2.17. **Politique technologique aux États-Unis : développement, mise en œuvre et contrôle** *(suite)*

Contrôle : pour s'assurer que la mise en œuvre de la politique est sur la bonne voie et offrir la transparence voulue, des tableaux de bord publics sont mis à disposition pour suivre les progrès. L'OFCIO, par exemple, a lancé un Tableau de bord des données ouvertes (https://labs.data.gov/dashboard) qu'elle met à jour chaque trimestre pour évaluer les progrès des différentes agences en fonction de nombreux facteurs, dont un inventaire des actifs à l'appui de la gestion des connaissances, de l'engagement public bidirectionnel et des pratiques en matière de capital humain. Tout comme pour le *Project Open Data*, n'importe qui peut lancer des discussions publiques et proposer des améliorations au tableau de bord.

Sources : U. S. Chief Information Officer (s. d., a), « M-16-21 Memorandum for the Heads of Departments and Agencies », Politique fédérale sur le code source, https://sourcecode.cio.gov/ (consulté le 30 septembre 2016) ; U. S. Chief Information Officer (s. d., b), « Project Open Data », https://project-open-data.cio.gov/ (consulté le 30 septembre 2016).

Règles et procédures

Les règles, réglementations et exigences internes s'accumulent au fil du temps, entraînant des interactions complexes qui nécessitent, pour être comprises, des connaissances juridiques expertes. Ces règles formelles et informelles – ou la perception de celles-ci – guident les activités de l'organisation et peuvent favoriser ou entraver la capacité d'innovation. Les gouvernements doivent veiller à ce que les règles et processus internes soient équilibrés dans leur capacité d'atténuation des risques, tout en protégeant les ressources et en permettant l'innovation. Dans de nombreux pays, l'objectif commun de ces dernières années a consisté à réduire la bureaucratie gouvernementale, principalement pour alléger le fardeau imposé aux entreprises. Cependant, on pourrait également envisager de simplifier la réglementation pour soulager les organismes publics, en mettant l'accent sur le maintien des objectifs publics sous-tendant les réglementations existantes, tout en envisageant des solutions de rechange. L'élimination des règles qui font doublon ou sont contradictoires peut être utile, tout comme l'adoption de mesures visant à modifier les interprétations des règles potentiellement incorrectes ou trop conservatrices (OCDE, 2015e). On peut ainsi permettre aux fonctionnaires d'être novateurs et de contribuer au processus d'ouverture de l'administration. L'encadré 2.18 montre comment certains pays s'efforcent de simplifier les processus internes. Le nombre de pays qui s'attaquent activement à cette question reste limité, ce qui dénote d'importantes possibilités de défrichage résiduelles passant par des règles et processus plus propices à l'innovation et à l'ouverture de l'administration, ou par l'explicitation de politiques interprétées, peut-être, de manière un peu trop prudente.

Encadré 2.18. **Simplifier les processus internes complexes pour permettre l'innovation**

Dimension pertinente : Règles et procédures

Les règles, réglementations et exigences internes tendent à s'accumuler avec le temps, entraînant des interactions complexes qui peuvent compliquer la gouvernance publique. La réduction de la bureaucratie a été un objectif commun visant à réduire la charge des entreprises. Néanmoins, cette simplification peut aussi alléger le fardeau des institutions publiques. Deux exemples illustrent les d »marches adoptées par les pays pour éliminer ou simplifier les règles :

- Le gouvernement australien est l'un des rares à avoir mené un examen approfondi des réglementations internes. Cela lui a permis de constater que le processus d'élaboration réglementaire n'était pas cohérent et que les exigences étaient souvent mal comprises par le personnel des agences. L'aversion de ce personnel au risque entraînait des processus coûteux qui n'étaient en fait pas nécessaires. Par exemple, les équipes chargées des achats pensaient à tort que les pratiques novatrices dans leur domaine étaient contraires au règlement. L'OCDE a constaté que la clé des pratiques innovantes était une délimitation claire des pratiques acceptables.

- S'agissant d'expliciter les pratiques acceptables, l'*US Digital Service* (USDS) du gouvernement américain a publié le *TechFAR Handbook*, qui met en évidence la souplesse du Règlement fédéral en matière d'achats (FAR) et peut aider les agences à acquérir des services réactifs de développement de logiciels. Le FAR est un ensemble très complexe de règlements totalisant près de 2 000 pages. Des interprétations conservatrices peuvent amener les responsables des achats à croire que certaines méthodes, par exemple de développement agile, ne sont pas autorisées, alors même qu'elles le sont et peuvent augmenter les chances de réussite de la mission et favoriser l'innovation. Le *TechFAR* fournit des descriptions simplifiées et un guide pratique des principaux éléments de souplesse contenus dans le FAR. Le public est invité à discuter et émettre des commentaires et des suggestions de corrections, que le gouvernement américain incorpore dans ce guide évolutif.

Sources : OCDE (2015e), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en ; U. S. Chief Information Officer (s. d. c), « The TechFAR Handbook », https://playbook.cio.gov/techfar/ (consulté le 30 septembre 2016).

Les défis, les dimensions innovantes et les exemples ci-dessus donnent un aperçu général de l'état actuel des choses à l'intersection des domaines hautement complémentaires que sont l'innovation dans le secteur public et les réformes visant à ouvrir l'administration. Cependant, en raison de la singularité intrinsèque des organisations et des pays, l'interdépendance croissante des unes et des autres continuera de révéler de nouveaux défis et de nouvelles opportunités, et des idées inédites sur la manière, pour les gouvernements, de les aborder.

En fin de compte, les pays membres et les économies non membres de l'OCDE ont reconnu le rôle crucial que jouent les innovations du secteur public et les réformes visant à ouvrir l'administration pour inciter les gouvernements à porter à la croissance inclusive.

En dehors de ce rôle crucial, ils renforcent mutuellement les principes qui, une fois combinés, peuvent démultiplier leurs avantages réciproques et produire de meilleurs résultats dans un secteur public créatif, responsable, collaboratif, durable et réactif, renforçant la confiance et l'autonomisation des citoyens, des entreprises et des organisations de la société civile. Les gouvernements reconnaissent de plus en plus l'importance de l'articulation faisant des innovations du secteur public un facteur propice aux réformes d'ouverture de l'administration. Néanmoins, la base de connaissances sur les catalyseurs et les obstacles qui se situent à l'intersection de l'innovation et de l'ouverture de l'administration demeure limitée. Le cadre initial d'analyse créé dans cette section pourra servir de point de départ à de futures recherches dans le domaine. Au-delà de l'innovation et des initiatives d'ouverture de l'administration, ce cadre pourra évoluer avec le temps, du fait des mutations incessantes des conditions qui sont celles du secteur privé et des réactions des milieux intéressés par l'innovation et l'ouverture de l'administration.

Conclusion

Nous avons évalué dans ce chapitre les principaux éléments d'un écosystème propice à une stratégie d'ouverture de l'administration et aux initiatives en la matière. Le succès de ces réformes dépend d'un ancrage dans un cadre juridique bien défini. Ce socle favorable peut prendre diverses formes, parmi lesquelles nous citerons les principes de l'administration ouverte dans la Constitution nationale ; des dispositions concernant les archives nationales ; une législation garantissant la liberté de la presse ; et des lois sur l'administration numérique ou les marchés publics. Toutefois, une loi sur l'accès à l'information est au cœur des réformes sur le « gouvernement ouvert » et s'avère donc capitale pour garantir le libre accès à l'information publique.

Cependant, le socle juridique le plus élaboré sera inefficace s'il n'est pas complété par un centre de gouvernement fort qui fournit des orientations précises et une vision stratégique pour les initiatives et la stratégie d'ouverture de l'administration. Comme nous l'avons souligné, un centre de gouvernement peut faciliter la discussion sur les principes, la stratégie et les initiatives d'ouverture de l'administration, tout en incluant les différents secteurs et niveaux d'administration. Néanmoins, ce processus doit être mené en étroite collaboration avec les représentants de la société civile, afin de créer une vision commune. En outre, le centre de gouvernement devrait promouvoir la visibilité des bonnes pratiques existant dans le domaine des réformes visant à ouvrir l'administration, dans la sphère publique et en direction des citoyens, et mettre en avant les pionniers institutionnels. Par ailleurs, son mandat devrait prévoir qu'il veille à renforcer l'utilisation stratégique des données de performance dans l'ensemble du secteur public afin de promouvoir la transparence, la redevabilité et la participation.

La traduction d'une stratégie d'ouverture de l'administration en résultats mesurables dépend grandement de la sensibilisation, des compétences et des capacités des fonctionnaires. Comme indiqué, la sensibilisation de l'ensemble de la fonction publique aux réformes visant à ouvrir l'administration passe par la généralisation de la formation et par la promotion d'une réflexion sur l'application des principes de l'administration ouverte aux tâches quotidiennes des fonctionnaires. Pour passer de la sensibilisation au

changement culturel, on pourrait intégrer ces principes aux cadres de compétences, contrats de performance et cadres de redevabilité. Il est aussi nécessaire de développer des compétences spécialisées, ou de recruter le personnel qui les possède. Collaborer et dialoguer efficacement avec les citoyens requiert un ensemble de compétences dans bon nombre d'institutions du secteur public. L'ouverture de la fonction publique en tant qu'institution peut également avoir un impact important sur la réussite de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration.

La possibilité d'exercer à travers les fonctionnaires une influence positive sur la mise en œuvre d'initiatives innovantes contribuant au changement dépend grandement de la disponibilité et de la gestion des crédits. Il semble bien que les montants, sources et activités de gestion des financements destinés aux initiatives d'ouverture de l'administration soient plus efficaces lorsqu'on les définit de concert avec les réformes nationales en place sur le même sujet. Qu'elles soient affectées ou gérées par plusieurs bureaux ou agences, les sources de financement de ces réformes doivent être claires, adaptées aux besoins et concourir à la cohérence de l'action publique.

La mise en œuvre de nombreuses initiatives d'ouverture de l'administration serait impossible sans l'utilisation stratégique des TIC et de l'administration numérique. Ces deux moyens peuvent constituer des canaux transparents et efficients pour promouvoir la participation des citoyens à la définition active du processus et du contenu des décisions, à la conception des services et à l'action publique. Ils peuvent permettre de donner un même poids aux citoyens pour l'élaboration des programmes politiques, la proposition de modalités d'action, la construction du dialogue sur les politiques publiques et la coproduction des services publics. Les pays devraient s'attaquer à l'un des principaux problèmes que pose les services en ligne dans le secteur public, à savoir parachever le passage à une utilisation des technologies centrée sur l'usager plutôt que sur l'administration, et s'acheminer ainsi vers une approche de la conception et de la prestation des services principalement axée sur le citoyen.

Principaux constats

- Le premier facteur contribuant à l'efficacité d'une stratégie d'ouverture de l'administration (de « gouvernement ouvert ») est un cadre juridique solide : les lois sur l'accès à l'information constituent l'épine dorsale des réformes en matière d'ouverture de l'administration et devraient être complétées par une législation complémentaire (sur la participation du citoyen, la lutte contre la corruption, les données ouvertes, etc.).
- Un autre facteur essentiel consiste à assurer une impulsion et une coordination adéquates à partir du centre de gouvernement, pour une mise en œuvre effective des réformes en matière d'ouverture de l'administration. Les centres de gouvernement sont également cruciaux pour promouvoir la redevabilité, la planification stratégique et la communication des initiatives d'ouverture de l'administration.
- Le manque de ressources financières est un frein important à la bonne mise en œuvre des stratégies et des initiatives d'ouverture de l'administration. Il est impératif de garantir un financement adéquat ainsi que des sources de financement claires et pérennes.
- Par ailleurs, la capacité de la main-d'œuvre publique constitue l'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des initiatives d'ouverture de l'administration :
  - Sensibiliser la fonction publique à l'ouverture de l'administration passe par la généralisation de la formation et la promotion d'une réflexion sur l'application des principes de l'administration ouverte aux activités quotidiennes des fonctionnaires.
  - Passer de la sensibilisation à un authentique changement de culture de la gouvernance suppose d'intégrer les principes de l'administration ouverte aux systèmes de gestion du personnel, dont les cadres de compétence, les accords de performance et les cadres de redevabilité.
  - Sachant que la participation des citoyens à un dialogue et une collaboration utiles requiert un ensemble de compétences dont les institutions du secteur public peuvent être relativement dépourvues, il peut s'avérer nécessaire de développer ces compétences ou de recruter du personnel qui les possède. L'ouverture de la fonction publique en tant qu'institution peut également avoir un impact sur la réussite de la stratégie et des initiatives d'ouverture de l'administration. Par conséquent, il est important d'examiner les débouchés et parcours professionnels possibles des citoyens dans la fonction publique.
- Enfin, un autre facteur clé consiste à s'assurer que l'utilisation stratégique des technologies de l'information et des communications, données ouvertes comprises, et que les pratiques et procédés innovants, sont bien ancrés dans le secteur public pour concourir à l'ouverture de l'administration. Les gouvernements reconnaissent de plus en plus le lien important qui existe entre la gouvernance numérique, les innovations dans le secteur public et les réformes d'ouverture de l'administration. Outre leur rôle respectif crucial, TIC et innovations renforcent mutuellement des principes qui, une fois combinés, sont capables de démultiplier leurs avantages réciproques et de produire des résultats dans un secteur public créatif, responsable, collaboratif, durable et réactif qui promeut la confiance et l'autonomisation des citoyens, des entreprises et des organisations de la société civile.

Notes

1. La source de ce qui précède est la réponse des pays à l'enquête intitulée « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », (OCDE, 2015c, Paris).
2. Les recommandations de l'OCDE définissent des normes et objectifs collectifs et précis que les pays membres doivent respecter. Une « recommandation » est un instrument juridique de l'OCDE qui n'est certes pas juridiquement contraignant mais est reconnu, suivant une pratique de longue date dans les pays membres de l'OCDE, comme possédant une grande force morale.

Références

Abramovich, V. et C. Courtis (2000), « El acceso a la información como derecho », Université du Chili, www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/5/276.pdf.

Banque mondiale (2016), *Evaluating Digital Citizen participation: A Practical Guide*, Banque internationale pour la reconstruction et le développement / /Banque mondiale, Washington, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23752/deef-book.pdf.

Banque mondiale (2009), Vers une plus grande transparence : repenser la politique d'information de la Banque mondiale, document de cadrage, version pour consultation, http://siteresources.worldbank.org/INFODISCLOSURE/Resources/5033530-1236640024078/French_full.pdf (consulté le 24 octobre 2016).

BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2008), « Sobre Acceso a la Información Pública », www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 (consulté le 24 mars 2016).

Bundestag (2012), « Basic Law for the Federal Republic of Germany », Bundestag allemand, www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf (consulté le 14 septembre 2016).

Challenge.gov (s. d.), « Digital Service Contracting Professional Training and Development Program Challenge », www.challenge.gov/challenge/digital-service-contracting-professional-training-and-development-program-challenge-2/ (consulté le 21 octobre 2016).

Consejo para la Transparencia [Conseil pour la transparence] (s. d.), « Qué es el Consejo para la Transparencia? », page internet, www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html (consulté le 24 mars 2016).

Crittenden, J. (2002), *Democracy's Midwife - An Education in Deliberation*, Lexington Books, Lanham, Boulder, New York, Oxford.

Danish Agency for Digitisation [Agence danoise de la numérisation] (2016a), « Statens business case-model », page internet, www.digst.dk/Styring/Business-case-model.

Danish Agency for Digitisation [Agence danoise de la numérisation] (2016b), « Den fællesstatslige it-projektmodel », page internet, www.digst.dk/Styring/Projektmodel.

Data Viva (s. d.), « Brazil's largest platform for social and economic data search. Totally open and free », http://dataviva.info (consulté le 30 septembre 2016).

de Mello, L. (2016), « Co-ordination and implementation of the SDGs: The role of the Centres of Government », *Les essentiels de l'OCDE*, http://oecdinsights.org/2016/04/05/coordination-and-implementation-of-the-sdgs-the-role-of-the-centres-of-government/.

G20 (2015), « Introductory Note to the G20 Anti-Corruption Open Data Principles », www.g20.utoronto.ca/2015/G20-Anti-Corruption-Open-Data-Principles.pdf.

Global Partnership for Sustainable Development Data (s. d.), « The Global Partnership in Action », www.data4sdgs.org (consulté le 27 septembre 2016).

Gouvernement de la Finlande (2015), « Second Open Government Action Plan, 2015-17 », www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf (consulté le 1er septembre 2016).

Gouvernement de la Finlande (2013), « First Open Government Action Plan, 2013-14 », www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314% %20OGP% %20Action% %20Plan% %20Finland.pdf (consulté le 1er septembre 2016).

Gouvernement de la Suède (s. d.), « Openness shapes Swedish society », page internet, https://sweden.se/society/openness-shapes-swedish-society/ (consulté le 10 octobre 2016).

Hermosilla, M. et B. S. Noveck (2015), « What citizens can teach civil servants about open government », *Governing*, 17 décembre, www.governing.com/columns/smart-mgmt/col-sao-paulo-brazil-citizens-training-public-employees-open-government.html.

OCDE (s. d. a), « Digital Government Strategies: Good Practices Chile: ChileAtiende », Digital government toolkit, www.oecd.org/gov/chile-chileatiende.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

OCDE (s. d. b), « Public sector innovation », www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/home (consulté le 11 octobre 2016).

OCDE (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption: Towards data-driven public sector integrity and civic auditing*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf.

OCDE (2016a), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr.

OCDE (2016b), *Youth in the MENA Region: How to Bring Them In*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265721-en.

OCDE (2016c), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2016d), « Innovation in the public sector: Making it happen », rapport pour l'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public (OPSI), Réunion des points de contact nationaux, OCDE, 3-4 mai, https://community.oecd.org/docs/DOC-101002.

OCDE (2016e), *Open Government Review of Indonesia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en.

OCDE (2015a), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

OCDE (2015b), « Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth », Réunion ministérielle de l'OCDE, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf (consulté le 29 juin 2016).

OCDE (2015c), « Enquête 2015 de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques », *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle*, Paris.

OCDE (2015d), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en.

OCDE (2015e), *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264236561-en.

OCDE (2014a), « Centre stage: Driving better policies from the Centre of Government », document non classifié de l'OCDE, GOV/PGC/MPM(2014)3/FINAL, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=gov/pgc/mpm(2014)3&doclanguage=en.

OCDE (2014b), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, OCDE, http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=306&Lang=fr&Book=False; www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf.

OCDE (2014c), « Open Government in Latin America », Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en.

OCDE (2013), « Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policymaking », document de synthèse, www.oecd.org/gov/ethics/Investing-in-trust.pdf.

OCDE (2011), *Panorama des administrations publiques 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-fr.

OCDE (2010), « Background document for Session 1 of OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making », réunion d'experts « Bâtir en place une administration ouverte et innovante pour améliorer les politiques et la prestation des services », OCDE, Paris, 8-9 juin 2010, www.oecd.org/gov/46560128.pdf.

OCDE (2008), *Recommandation du Conseil relative à un accès élargi et une exploitation plus efficace concernant les informations du secteur public*, OCDE, www.oecd.org/sti/ieconomy/40826024.pdf.

OCDE (2004), « Réunion des Hauts responsables de Centres de gouvernement sur les nouveaux outils d'aide à la décision : leur impact sur l'information, la communication et l'organisation », document non classifié de l'OCDE, www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM/A(2004)1&docLanguage=Fr.

OCDE (2002*), Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr.

OGIS (Office of Government Information Services) (s. d.), « About OGIS », The Federal FOIA Ombudsman, https://www.archives.gov/ogis/about-ogis (consulté le 14 mars 2016).

Open Contracting Data Standard Open Contracting Data Standard (s. d.), « Open Contracting Data Standard: Documentation », page internet, http://standard.open-contracting.org/latest/en/ (consulté le 19 septembre 2016).

Open Data Charter (s. d.), « Who we are », page internet, http://opendatacharter.net/who-we-are/ (consulté le 19 septembre 2016).

PGO (2015), « Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2013 Agenda for Sustainable Development », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf (consulté le 4 août 2016).

PGO (2011), « Déclaration commune pour un gouvernement ouvert », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/d-claration-commune-pour-un-gouvernement-ouvert (consulté le 30 septembre 2016).

Programme des Nations Unies pour le développement (s. d.), « Objectifs de développement durable », www.undp.org/content/undp/fr/home/sustainable-development-goals.html (consulté le 21 octobre 2016).

Thurston, A. (2013), « Openness and information integrity in Norway », blog du Partenariat pour un gouvernement ouvert , www.opengovpartnership.org/blog/dr-anne-thurston/2013/10/15/openness-and-information-integrity-norway.

Tribunal électoral (2013), « Constitution politique des États-Unis mexicains », *Journal officiel*, 5 février 1917, www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/CPM_FRANCES.pdf (consulté le 5 avril 2016).

U.S. Chief Information Officer (s. d. a), « M-16-21 Memorandum for the Heads of Departments and Agencies », Federal Source Code Policy, https://sourcecode.cio.gov/ (consulté le 30 septembre 2016).

U.S. Chief Information Officer (s. d. b), « Project Open Data », https://project-open-data.cio.gov/ (consulté le 30 septembre 2016).

U.S. Chief Information Officer (s. d. c), « The TechFAR Handbook », https://playbook.cio.gov/techfar/ (consulté le 30 septembre 2016).

Chapitre 3.

Suivi et évaluation des stratégies et des pratiques en matière de gouvernement ouvert

On trouvera dans le présent chapitre une analyse des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation (S&E) qui constituent le socle de la prise de décisions fondée sur des données probantes en matière de gouvernement ouvert. Il donne un aperçu des pratiques de S&E suivies par le centre de gouvernement comme au niveau sectoriel, et développe certains des aspects conceptuels et méthodologiques dont dépend la solidité de ces pratiques. En s'appuyant sur les résultats de l'enquête 2015 de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (« 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », ci-après « l'enquête de l'OCDE »), on formule dans ce chapitre des recommandations dont l'application permettrait de combler le fossé actuel entre l'étape initiale du suivi des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert et une évaluation fiable des résultats en vue d'améliorer la transparence, de renforcer la redevabilité et d'accroître la participation des citoyens. La dernière partie de ce chapitre propose un point de vue prospectif sur des approches concrètes de promotion d'un renforcement progressif des systèmes de S&E existants, notamment grâce à l'élaboration de principes d'un gouvernement ouvert reconnus à l'échelle internationale.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) sont indispensables à l'élaboration de politiques publiques rationnelles et viables. L'existence de solides mécanismes de S&E garantit la réalisation, dans le cadre de l'action publique, des objectifs prévus, facilite la mise en évidence des obstacles auxquels se heurte la mise en œuvre des politiques publiques, et offre des solutions pour surmonter ces obstacles en se fondant sur les leçons tirées des succès et des échecs enregistrés dans des domaines similaires de l'action publique. Le suivi et l'évaluation sont tout aussi utiles pour justifier l'utilisation des ressources et fonds publics (OCDE, 2005). En outre, ils fournissent aux parties prenantes une base de données probantes pour la réalisation des objectifs des pouvoirs publics. Par conséquent, on ne saurait trop souligner l'importance des mécanismes de suivi et d'évaluation pour l'action publique, car ils sont indissociables de la prise de décision fondée sur des données probantes et peuvent servir à des fins d'apprentissage et de redevabilité. L'encadré 3.1 fournit quelques précisions conceptuelles sur les termes « suivi » et « évaluation ».

Encadré 3.1. **Précisions conceptuelles sur les termes « suivi » et « évaluation »**

Suivi : processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action (…) en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.

Évaluation : appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience (…), l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action (…) projetée, en cours ou achevée.

Source : OCDE (2009a), « Glossaire OCDE/CAD » in *Guide pour l'évaluation de projets et de programmes*, Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069377.pdf.

Dans le contexte spécifique du gouvernement ouvert, un suivi et une évaluation solides sont d'autant plus importants que la disponibilité des données et la communication des résultats de l'action publique, qui forment ce que l'on appelle la « boucle de rétroaction », sont au cœur des principes d'un gouvernement ouvert présentés au chapitre 1. Comme indiqué dans ce chapitre, ni les efforts de suivi ni ceux d'évaluation n'étant une fin en eux-mêmes, ils ne devraient pas détourner l'attention de l'objectif stratégique qui consiste à obtenir des résultats de l'action publique mesurables. Disposer d'un solide système d'information sur la performance n'implique pas une gestion approfondie de cette dernière, qui requiert en outre une impulsion politique. Par ailleurs, les systèmes de S&E sont inefficaces lorsque les informations sur la performance ne sont pas réinjectées dans le cycle des politiques publiques ni utilisées pour améliorer les stratégies et initiatives futures en faveur d'un gouvernement ouvert. En somme,

l'établissement d'un cadre horizontal de S&E de l'action publique est susceptible d'améliorer les principes de gouvernance, de renforcer la réactivité des pouvoirs publics et de susciter la confiance du public.

Mécanismes de suivi et d'évaluation : des éléments clés du cycle des politiques publiques

De bons mécanismes de suivi et d'évaluation sont des éléments essentiels du cycle des politiques publiques, car ils constituent les conditions préalables à la bonne conception et à l'efficacité des politiques publiques. Le suivi et l'évaluation permettent aux décideurs de repérer les obstacles auxquels se heurte l'action publique, de définir les ajustements propices à la prise de décisions et de communiquer les résultats en temps opportun et sous une forme accessible. En outre, il est nécessaire d'appliquer des pratiques rigoureuses de S&E pour améliorer l'efficacité des pouvoirs publics (« veiller à faire plus de bien que de mal »), leur efficience (« optimiser l'emploi des ressources publiques, limitées, en termes de retombées »), l'orientation des services qu'ils fournissent (« répondre aux besoins/attentes des citoyens »), leur redevabilité (« transparence des mesures et des raisons de leur adoption »), leur caractère démocratique (« améliorer le processus démocratique ») et la confiance qu'ils inspirent (« contribuer à instaurer/rétablir la confiance dans l'administration et les services publics ») (ReSPA, 2015).

La prise de décision fondée sur des données probantes – par exemple sur des informations issues du processus de suivi et d'évaluation – requiert différents éléments qui garantissent l'obtention de données probantes « pertinentes » et la bonne exploitation de ces données. Disposer d'un bon système d'information sur la performance n'implique pas cependant une gestion approfondie de cette dernière. La gestion de la performance nécessite un pilotage technique et politique, la capacité d'injecter des informations sur la performance dans le cycle des politiques publiques, et la souplesse permettant d'adapter les politiques le cas échéant (OCDE, 2015a) (encadrés 3.2 et 3.3).

Encadré 3.2. **Enseignements tirés par l'OCDE en matière de prise de décision fondée sur des données probantes**

L'analyse des politiques fondées sur des données probantes permet aux pouvoirs publics d'élaborer des décisions visant à mettre en place et orienter la stratégie qu'il faut adopter eu égard aux intérêts du pays à moyen et à long terme, à partir : de données probantes, issues de travaux de prospective stratégique et d'examens environnementaux, qui font dûment ressortir les problèmes et perspectives nationaux et internationaux à court et à long terme ; de l'évaluation de la performance, qui permet une hiérarchisation judicieuse des priorités en matière de dépenses de façon à obtenir les meilleurs résultats avec le moins de ressources possibles ; de l'analyse de certaines questions dans un cadre stratégique plus large.

Dans l'ensemble de la zone OCDE, les bonnes pratiques de gouvernance suggèrent que l'action publique devrait reposer sur des preuves tangibles tirées d'une analyse rigoureuse des faits disponibles sur la question à laquelle les politiques publiques sont censées apporter une réponse. Les pratiques de gouvernance déterminent le degré de contribution de ces preuves à la définition des solutions possibles, ainsi que le mode d'établissement des règles. Ces preuves doivent être disponibles au bon moment et accessibles aux bonnes personnes.

Encadré 3.2. **Enseignements tirés par l'OCDE en matière de prise de décision fondée sur des données probantes** *(suite)*

À en juger par l'usage dans la zone OCDE, les principaux éléments suivants sont nécessaires à la collecte et à l'exploitation des données probantes « pertinentes » :

- une méthodologie éprouvée qui permet de prendre en compte comme il se doit la nature immédiate et à long terme de la question, ainsi que les arguments étayant les différentes options qui s'offrent aux pouvoirs publics en matière d'intervention (y compris l'option consistant à ne pas agir) ;
- des données propices à une analyse ;
- l'accès du public aux données, aux hypothèses et aux méthodes utilisées pour cerner la question ;
- les solutions possibles définies pour traiter cette question, de sorte que le contrôle puisse être exercé et l'analyse reproduite de manière indépendante ;
- le délai nécessaire pour mener une analyse en bonne et due forme et consulter le grand public sur ses résultats ;
- un service public qualifié et compétent, comptant notamment des spécialistes des méthodes quantitatives ;
- un cadre de prise de décision « propice à l'écoute », c'est-à-dire reposant sur des dirigeants politiques désireux et capables de prendre des décisions en tenant compte des données probantes présentées.

Source : OCDE (2015a), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en.

Encadré 3.3. **Principes de gestion de la performance élaborés par l'OCDE : de la définition des objectifs à la mesure des résultats, un processus en sept étapes**

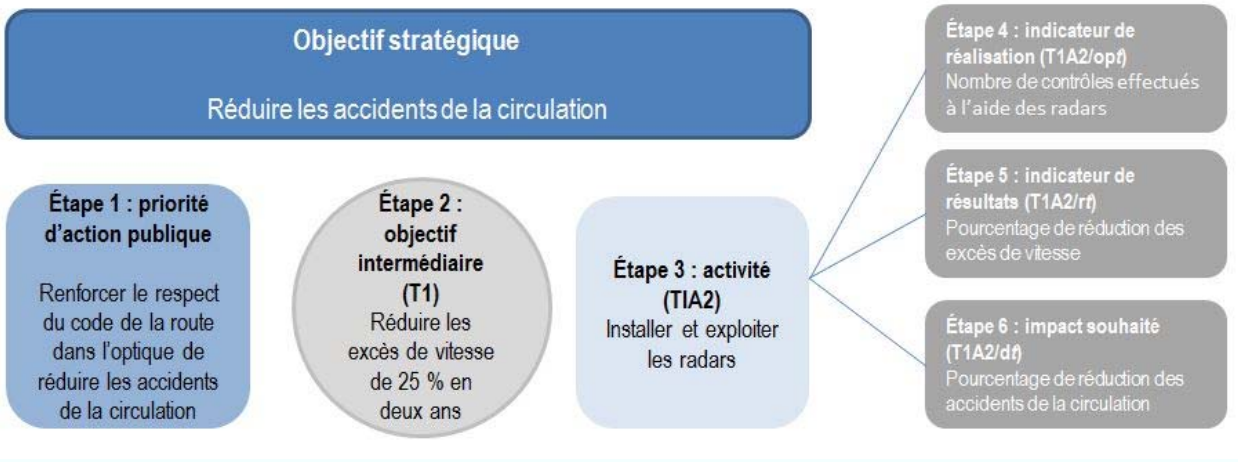
La mesure et l'évaluation de la performance doivent être intégrées en amont et en aval de toutes les grandes initiatives prises par les pouvoirs publics, ces outils étant essentiels pour l'évaluation des politiques aux fins du recensement des résultats obtenus, bons et mauvais, et pour l'amélioration en conséquence de ces politiques. Le processus de mesure de la performance consiste notamment à définir des objectifs concrets et mesurables et à voir s'ils ont été atteints. Il permet de s'assurer que les stratégies éclairent la prise de décision au quotidien, d'accroître la redevabilité et la crédibilité, et de communiquer sur les progrès accomplis. Les mesures de la performance sont plus efficaces lorsqu'elles sont fondées sur des objectifs clairs et des données de bonne qualité, et enracinées dans une culture d'apprentissage et d'amélioration permanents.

Certains risques existent toutefois. Si ces mesures ne sont pas complétées par une analyse qualitative plus approfondie, les indicateurs obtenus ont pour effet de valoriser des efforts de programmation qui n'aboutissent pas au résultat escompté ou qui donnent de mauvais résultats. Par ailleurs, porter exclusivement l'attention sur « ce qui est mesurable » conduit à ignorer ou à ne pas mesurer d'autres objectifs de performance importants.

Encadré 3.3. **Principes de gestion de la performance élaborés par l'OCDE : de la définition des objectifs à la mesure des résultats, un processus en sept étapes** *(suite)*

L'OCDE a élaboré un processus en sept étapes qui aide les décideurs à définir des objectifs pour leurs politiques et à voir s'ils ont été atteints. La figure ci-dessous illustre concrètement l'application des sept étapes de ce processus à une politique de renforcement du respect du code de la route dans l'optique d'une réduction des accidents de la circulation.

Illustration du processus en sept étapes



Étape 1 : établir les priorités en matière de politiques

Les indicateurs doivent être dûment ancrés dans la politique elle-même afin de fournir des informations utiles. Cela étant, il est irréaliste, voire peu souhaitable, d'associer des indicateurs à toutes les initiatives prises par les pouvoirs publics. Par conséquent, les priorités en matière de politiques publiques doivent être hiérarchisées selon que la politique peut ou non aider l'administration à atteindre ses objectifs stratégiques. Une politique prioritaire doit être élaborée comme une ligne d'action cohérente et énoncée à l'aide d'éléments concrets et de liens de cause à effet (voir la figure ci-dessus).

Étape 2 : définir les objectifs intermédiaires

Un objectif intermédiaire est un objectif concret qui indique le degré ou le niveau de réalisation escompté au regard de la politique prioritaire à laquelle il se rattache. Les objectifs intermédiaires sont très étroitement liés aux indicateurs de résultats et le degré ou niveau de réalisation mesuré par un objectif intermédiaire peut dépendre de divers paramètres comparatifs, en fonction du comparateur de base et des résultats escomptés.

Étape 3 : préciser les principales activités

Une activité est un programme, une initiative ou un projet spécifique qui contribue explicitement à la réalisation d'un objectif intermédiaire. Les activités doivent être systématiquement et clairement rattachées aux objectifs intermédiaires et exprimées à l'aide de verbes d'action précis. Ainsi, « former », « mettre en œuvre » et « créer » conviennent pour la trame d'un énoncé d'activité, contrairement à « améliorer », « renforcer » ou « accroître », par exemple.

Encadré 3.3. **Principes de gestion de la performance élaborés par l'OCDE : de la définition des objectifs à la mesure des résultats, un processus en sept étapes** *(suite)*

Étape 4 : mettre au point des indicateurs de réalisation

Un indicateur de réalisation mesure les progrès accomplis dans le cadre d'une activité, et ces deux éléments doivent donc être clairement reliés. Un indicateur de réalisation bien conçu est mesurable. C'est pourquoi il doit être quantitatif (c'est-à-dire exprimé en unités monétaires ou physiques) et ponctuel (c'est-à-dire limité à la durée de l'activité correspondante). L'une des questions fondamentales à se poser lors de l'établissement d'un indicateur de réalisation est « Quel sera le produit de l'activité mesurée ? ».

Étape 5 : mettre au point des indicateurs de résultats

Un indicateur de résultats mesure les résultats d'une activité en termes de contribution à la réalisation des objectifs intermédiaires correspondants, auxquels il est par conséquent étroitement lié.

Étape 6 : définir l'impact souhaité

Un indicateur d'impact s'inscrit dans une perspective à plus long terme et donne un aperçu des effets d'une ou plusieurs activités principales sur la politique prioritaire et, en fin de compte, sur l'objectif stratégique. Les indicateurs d'impact sont particulièrement difficiles à mettre au point car il n'est pas aisé de savoir à qui attribuer les effets d'une activité ou de déterminer la cause de ces effets (autrement dit, il peut être compliqué d'établir un lien direct et absolu entre l'impact de l'activité et l'objectif fixé par les pouvoirs publics). Cela s'explique par la possibilité que d'autres facteurs, que ne maîtrise souvent pas l'administration, interviennent dans la réalisation d'un objectif stratégique ou d'un objectif d'action publique. Par conséquent, il peut s'avérer plus productif et opportun de définir l'impact souhaité : celui d'une activité sur une politique prioritaire et, plus fondamentalement, celui d'une politique prioritaire sur un objectif stratégique. Une telle approche peut : 1) contribuer à délimiter la réflexion sur l'action publique en offrant un cadre ou une orientation pour la prise d'autres décisions ; 2) inciter les institutions et les individus à accomplir un effort prolongé (OCDE, 2009b).

Étape 7 : choisir des outils de recherche qualitatifs adaptés

De nombreuses approches permettent de déterminer l'efficacité des activités et/ou des politiques prioritaires. Les indicateurs de réalisation, de résultats et d'impact peuvent mettre en évidence des problèmes et amener les pouvoirs publics à « creuser plus en profondeur » pour en trouver les causes et définir les mesures appropriées. Les outils de recherche qualitatifs peuvent apporter une valeur ajoutée aux indicateurs et permettre de mieux comprendre l'efficacité des politiques. Ces outils de recherche peuvent notamment prendre la forme d'études de cas, de réflexions collégiales, d'entretiens et d'examens (examens par les pairs de l'OCDE, par exemple).

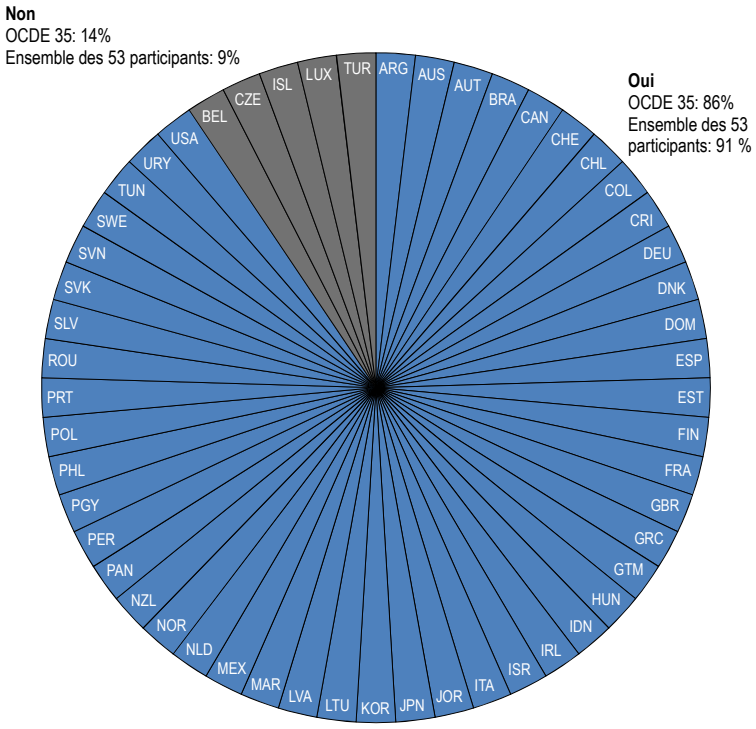
Sources : OCDE (2013), *Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en ; OCDE (2009b), Measuring Government Activity, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en.

De nombreux pays assurent un suivi de leurs initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert

L'OCDE définit le suivi comme un « processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action (…) en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués. » (OCDE, 2009b). La grande majorité des pays membres de l'OCDE (86 %) confirment que les initiatives pour un gouvernement ouvert font l'objet d'un suivi par les pouvoirs publics. Il en est de même pour l'ensemble des 53 pays ayant participé à l'enquête 2015 de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ci-après dénommée « l'enquête de l'OCDE »), qui ont répondu par l'affirmative à 91 % (graphique 3.1).

Les mécanismes de suivi des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert sont différents d'un pays à l'autre. Le Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), qui s'appuie sur des auto-évaluations réalisées par les pays eux-mêmes, est un de leurs mécanismes de suivi de prédilection puisque 90 % des membres du PGO ayant participé à l'enquête y ont recours. On notera cependant que les examens dans le cadre du PGO sont obligatoires pour tous les membres du Partenariat et ne concernent pas les pays non membres. Toutefois, tous les membres du PGO ne considèrent pas ces examens comme un mécanisme permettant de suivre les initiatives pour un gouvernement ouvert, en raison des divergences d'interprétation du concept de suivi.

Graphique 3.1. **Pays assurant un suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Toutefois, la plupart des pays (63 % des participants et 77 % des membres de l'OCDE) ont indiqué que leur principal mécanisme de suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert résidait dans les activités normales de suivi de chaque institution publique, ajoutant que, dans une large mesure, ces initiatives étaient traitées comme « toute autre » composante de l'action publique. Cette réponse reflète un certain degré d'intégration transversale des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, mais soulève certaines difficultés concernant l'adoption d'une approche intersectorielle du gouvernement ouvert, car le centre de gouvernement pourrait ne pas avoir connaissance de l'état d'avancement des initiatives en cours. C'est pourquoi dans de nombreux pays, une institution ou un service unique est chargé de suivre l'ensemble des initiatives pour un gouvernement ouvert. Cette institution ou ce service est également chargé de coordonner la stratégie en matière de gouvernement ouvert et les initiatives qui en relèvent. Les pays qui disposent d'un tel service sont, pour l'essentiel, ceux dont le centre de gouvernement est traditionnellement doté de pouvoirs étendus (par exemple, le Canada et le Royaume-Uni), ceux dont les organismes centraux sont traditionnellement responsables de politiques transversales (par exemple, l'Espagne, la France et le Japon) ou ceux dotés d'un régime présidentiel (par exemple le Chili). Certains pays (comme l'Estonie, l'Irlande, le Mexique et le Royaume-Uni) font explicitement mention de la

présence de représentants d'organisations de la société civile (OSC) au sein des organes de suivi de la mise en œuvre (tableau 3.1).

Tableau 3.1. **Mécanismes de suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert**

	Un(e) seul(e) institution/service chargé(e) de suivre toutes les initiatives pour un gouvernement ouvert	Mécanisme de suivi *ad hoc*	Les activités normales de suivi de chaque institution publique interviennent dans les initiatives pour un gouvernement ouvert	Examens dans le cadre du PGO (examen par le pays puis IRM, si votre pays est membre du PGO)	Autre
Allemagne			X	Non membre du PGO	X
Argentine				X	
Australie			X		
Autriche			X	Non membre du PGO	
Brésil	X	X	X	X	
Canada	X	X		X	
Chili	X		X	X	
Colombie	X		X	X	X
Corée			X		
Costa Rica	X			X	
Danemark			X	X	
Espagne	X	X	X	X	
Estonie	X	X	X	X	
États-Unis			X	X	
Finlande			X	X	
France	X			X	
Grèce	X		X	X	
Guatemala	X		X	X	X
Hongrie	X		X	X	
Indonésie	X			X	
Irlande		X	X	X	X
Israël	X			X	
Italie			X	X	
Japon	X	X	X	Non membre du PGO	X
Jordanie		X			
Lettonie			X	X	
Lituanie	X		X	X	
Mexique	X	X	X	X	
Nouvelle-Zélande			X	X	
Norvège			X	X	

Tableau 3.1. **Mécanismes de suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert** *(suite)*

	Un(e) seul(e) institution/service chargé(e) de suivre toutes les initiatives pour un gouvernement ouvert	Mécanisme de suivi *ad hoc*	Les activités normales de suivi de chaque institution publique interviennent dans les initiatives pour un gouvernement ouvert	Examens dans le cadre du PGO (examen par le pays puis IRM, si votre pays est membre du PGO)	Autre
Panama				X	
Paraguay				X	
Pays-Bas				X	
Pérou	X			X	
Philippines		X		X	
Pologne			X	Non membre du PGO	
Portugal	X		X	Non membre du PGO	
République dominicaine	X			X	
République slovaque				X	
Roumanie			X	X	
Royaume-Uni	X	X		X	
Salvador	X			X	
Slovénie	X	X	X	Non membre du PGO	
Suède		X	X		
Suisse	X			Non membre du PGO	
Tunisie		X	X	X	
Uruguay	X			X	
OCDE 30	**47%**	**30%**	**77%**	**87 % (20 sur 23)**	**10%**
Ensemble des 48 pays	**50%**	**29%**	**63%**	**90% (37 sur 41)**	**10%**

Notes : seuls les pays ayant indiqué assurer un suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert ont été interrogés par la suite, dans le cadre de l'enquête de l'OCDE, sur le mécanisme de suivi spécifique qu'ils utilisaient, et figurent donc dans le tableau. C'est pourquoi celui-ci ne présente des données que pour 30 des 35 pays membres de l'OCDE et 48 des 53 pays répondants, respectivement. La rubrique « Autre » concerne : la Colombie (Stratégie de suivi de la mise en œuvre du deuxième plan d'action du PGO) ; l'Allemagne [l'Initiative pour la transparence des industries extractives (ITIE) impose un processus de suivi interne détaillé à l'échelle nationale. Ce processus de suivi porte sur les activités réalisées pour satisfaire aux exigences de la Norme ITIE ainsi que celles menées pour atteindre les objectifs nationaux fixés d'un commun accord] ; le Guatemala (présentation au sein du groupe technique des résultats obtenus au titre de chaque engagement) ; l'Irlande (pour ce qui est du suivi de la mise en œuvre, le ministère de la Dépense publique et de la Réforme est chargé de collecter les informations et de rendre compte des progrès relatifs à l'exécution du plan d'action) ; le Japon [prise en compte de l'opinion publique au moyen d'une vaste panoplie d'instruments (par exemple : tableau de bord des technologies de l'information ; page d'accueil de chaque ministère)].

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

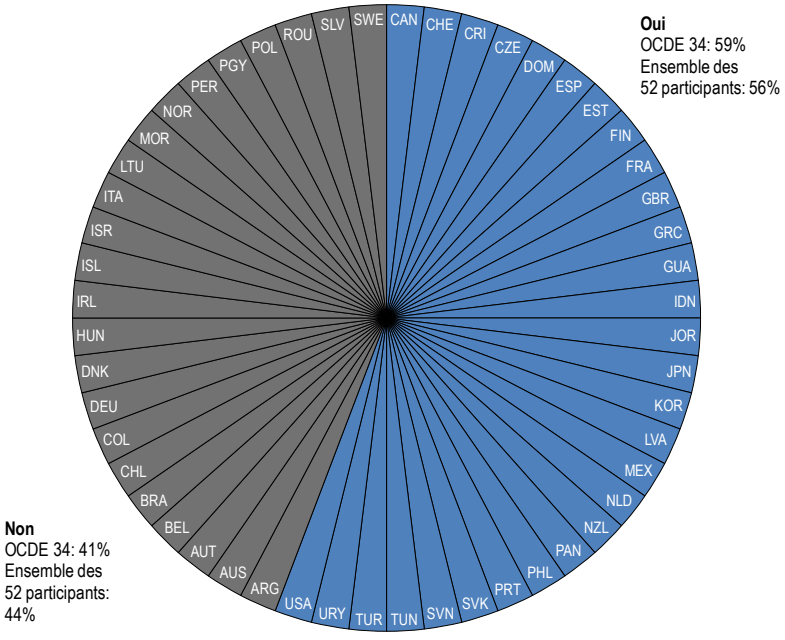
L'enquête de l'OCDE révèle que la plupart des pays assurent le suivi de leurs initiatives pour un gouvernement ouvert. Alors que cette étape initiale ne peut qu'être perçue favorablement lorsqu'il s'agit de faire le point sur les initiatives passées et en cours, il n'est pas possible d'apprécier l'impact réel de ces dernières sans l'évaluer *a posteriori*.

Peu de pays évaluent réellement l'impact des initiatives pour un gouvernement ouvert

L'OCDE définit l'évaluation comme l'« appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience (…), l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds. Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action (…) projetée, en cours ou achevée » (OCDE, 2009b). Par rapport au pourcentage de pays assurant un suivi de leurs initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, la proportion de pays qui les évaluent également est plus modeste, représentant à peine plus de la moitié des pays qui ont répondu à l'enquête (graphique 3.2).

Parmi les pays qui évaluent leurs initiatives pour un gouvernement ouvert, la grande majorité (71 % des participants et 84 % des pays membres de l'OCDE) confirment que cette activité fait partie des activités d'évaluation normales de chaque institution. Comme dans le cas du suivi, tous les membres du PGO ont indiqué que leurs évaluations correspondent aux examens prévus dans le cadre du Partenariat (examens par les pays eux-mêmes au titre du Mécanisme de déclaration indépendant). De même, tous les pays membres du PGO ne considèrent pas que ces examens constituent un mécanisme d'évaluation, plusieurs d'entre eux ayant indiqué ne pas pratiquer d'évaluation. Au lieu de cela, près du tiers des pays réalisent des enquêtes auprès des citoyens et des parties prenantes et un nombre comparable de pays a recours à des études indépendantes menées par des organisations non gouvernementales (ONG). En outre, certains pays (à l'instar de l'Espagne, de la Grèce et du Mexique) s'appuient sur un éventail de mécanismes d'évaluation plus large que dans la plupart des pays.

Graphique 3.2. **Pays évaluant l'impact des initiatives pour un gouvernement ouvert**



Note : le Luxembourg n'a pas répondu à la question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Tableau 3.2. **Mécanismes d'évaluation des initiatives pour un gouvernement ouvert**

	Mécanisme d'évaluation *ad hoc* axé sur les effets	Activités d'évaluation normales de chaque institution publique	Enquêtes auprès des citoyens et des parties prenantes	Enquêtes auprès des hauts fonction-naires	Études des pouvoirs publics sur l'impact des initiatives pour un gouvernement ouvert dans des domaines particuliers	Études indépen-dantes réalisées par des ONG	Études indépen-dantes réalisées par des entreprises privées	Examens dans le cadre du PGO (examen par le pays puis IRM)	Autre
Canada						X		X	
Corée		X						X	
Costa Rica	X	X				X		X	X
Espagne		X	X		X	X	X	X	
Estonie		X	X					X	
États-Unis		X				X		X	
Finlande		X		X				X	
France	X	X						X	
Grèce	X	X	X	X	X			X	
Guatemala		X					X	X	
Indonésie								X	
Japon			X					Non membre du PGO	
Jordanie								X	
Lettonie		X						X	
Mexique	X	X		X		X		X	X
Nouvelle-Zélande		X						X	
Panama								X	
Pays-Bas		X						X	
Philippines					X		X	X	
Portugal		X						Non membre du PGO	
République dominicaine		X						X	
République slovaque		X						X	
République tchèque		X	X			X		X	
Royaume-Uni		X						X	
Slovénie		X						Non membre du PGO	
Suisse	X							Non membre du PGO	
Tunisie	X					X		X	
Uruguay		X	X					X	
OCDE 19	**21%**	**84%**	**26%**	**16%**	**11%**	**26%**	**5%**	**100% (15 sur 15)**	**11%**
Ensemble des 28 participants	**21%**	**71%**	**21%**	**11%**	**11%**	**29%**	**7%**	**100% (24 sur 24)**	**11%**

Notes : seuls les pays ayant indiqué évaluer leurs initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert ont été interrogés ensuite, dans le cadre de l'Enquête de l'OCDE, sur le mécanisme d'évaluation spécifique qu'ils utilisaient à cet effet, et figurent donc dans le tableau. C'est pourquoi celui-ci ne présente des données que pour 19 des 35 pays membres de l'OCDE et 28 des 53 pays répondants. La Turquie n'a pas répondu à cette question. La rubrique « Autre » concerne : le Costa Rica (Indice de transparence du médiateur) ; le Mexique (organisation, en collaboration avec l'OCDE, d'un examen des données ouvertes axé sur l'évaluation de l'impact des politiques pour un gouvernement ouvert au Mexique, et mettant l'accent sur l'ouverture des données publiques.

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

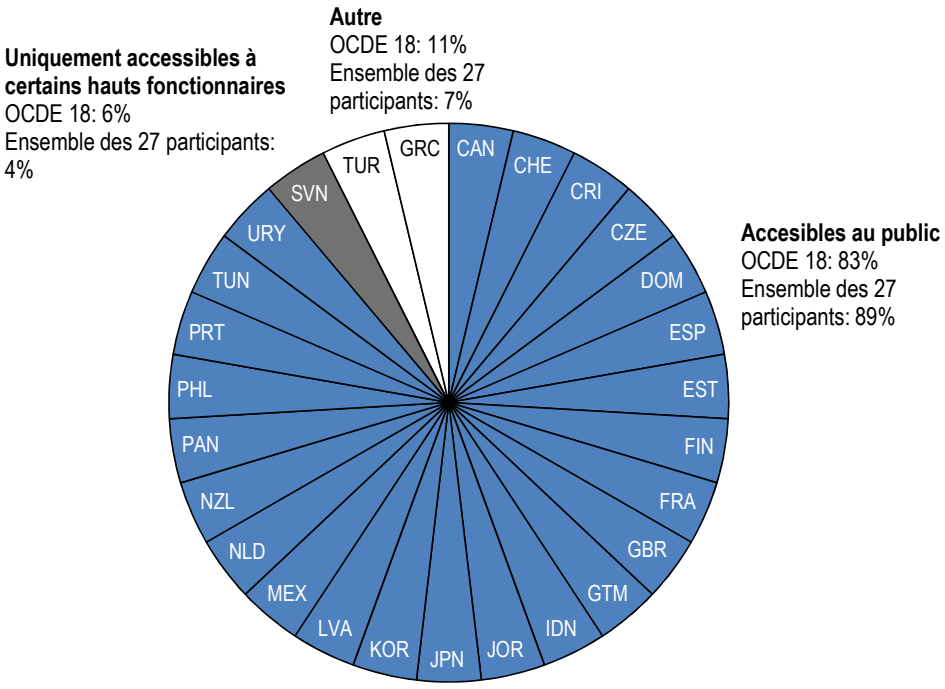
Presque tous les pays membres et non-membres de l'OCDE confirment qu'ils communiquent les résultats des évaluations (26 pays sur 27 ; graphique 3.3), et 83 % des pays de l'OCDE confirment l'accessibilité de ces informations au public. Tous les pays d'Amérique latine ainsi que l'Indonésie, la Jordanie, les Philippines et la Tunisie ont indiqué diffuser les résultats des évaluations auprès du public. En ce qui concerne l'utilisation des informations pertinentes collectées grâce aux processus d'évaluation, 88 % de l'ensemble des pays et 82 % des membres de l'OCDE confirment que les évaluations servent à accroître l'impact et améliorer la conception future des initiatives pour un gouvernement ouvert.

Les pays devraient envisager de mettre tous les résultats des évaluations à disposition du public. Bien que la publication des résultats ne soit pas toujours à l'avantage de l'institution chargée de mettre en œuvre les politiques, la soumission de ces résultats à l'examen du public est susceptible de constituer pour les décideurs une incitation supplémentaire à l'amélioration de leurs politiques. À titre d'exemple d'une approche innovante de la communication des résultats obtenus grâce aux initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, l'encadré 3.4 présente le « tableau de bord relatif au gouvernement ouvert » du Mexique, qui permet de suivre l'avancement de la mise en œuvre de chacune des initiatives prises dans ce domaine.

Malgré une proportion relativement faible de pays ayant affirmé ne pas utiliser les résultats des évaluations pour accroître l'impact et améliorer la conception future de leurs initiatives pour un gouvernement ouvert, tous devraient exploiter les précieuses informations que représentent ces résultats afin d'améliorer concrètement leurs politiques. Aussi le suivi des initiatives pour un gouvernement ouvert est-il plus répandu que leur évaluation. Par ailleurs, une confusion entre les concepts de suivi et d'évaluation semble relativement courante, tandis que l'évaluation de l'impact est apparemment rare. Pour ce qui est du suivi et de l'évaluation des initiatives pour un gouvernement ouvert, une approche intégrée dans le cadre d'un effort plus général de suivi et d'évaluation – portant sur toute une série d'initiatives adoptées par les pouvoirs publics – est assez courante d'après les données de l'OCDE.

Cette approche intégrée est positive, car elle montre que les réformes en matière de gouvernement ouvert sont considérées comme partie intégrante de l'action publique ordinaire. En revanche, elle risque de limiter les possibilités de regroupement des résultats obtenus dans le domaine du gouvernement ouvert, et, partant, l'apprentissage, la redevabilité et la démonstration des effets produits – difficulté classique à surmonter s'agissant d'un domaine transversal de l'action publique tel que le gouvernement ouvert.

Graphique 3.3. **Disponibilité des résultats des évaluations**



Notes : seuls les pays ayant indiqué évaluer leurs initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert ont été interrogés par la suite, dans le cadre de l'enquête de l'OCDE, sur l'accessibilité au public des résultats des évaluations, et figurent donc dans le graphique. C'est pourquoi celui-ci ne présente des données que pour 18 des 35 pays membres de l'OCDE et 27 des 53 pays répondants. La République slovaque n'a pas répondu à cette question. La section « Autre » regroupe notamment : la Grèce [les premières évaluations s'inscrivant dans le cadre de l'examen de la stratégie en matière de gouvernement ouvert font l'objet actuellement d'une consultation des entités examinées les plus importantes (principalement les ministères) par l'intermédiaire de documents publics. Globalement, il sera rendu compte de l'examen de la stratégie en matière de gouvernement ouvert dans un rapport élaboré par le ministre de l'Intérieur et de la Réorganisation administrative, diffusé auprès du public pour consultation, et soumis au Parlement grec] ; la Turquie (cette question faisait encore l'objet de débats lorsque l'enquête de l'OCDE a été envoyée aux pays).

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 3.4. **Un tableau de bord pour le suivi et l'évaluation des stratégies en faveur d'un gouvernement ouvert au Mexique**

Dans son rapport sur le premier Plan d'action national dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) élaboré par le Mexique, le Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) a indiqué que le pays devrait travailler au renforcement du suivi et de l'évaluation des engagements inclus dans son plan d'action. En réponse, le Mexique a élaboré sa propre méthodologie dans l'optique d'assurer le suivi et l'évaluation de ses engagements au titre du PGO et de pouvoir ensuite communiquer à ce propos.

Dans son « Tableau de bord relatif au gouvernement ouvert », le Mexique a identifié de manière spécifique les actions à mener, leur calendrier et les responsabilités incombant à la fois aux fonctionnaires et à la société civile ; les données sont publiques et comprennent un tableau de commande alimenté par des informations en temps réel sur les progrès accomplis pour chaque engagement. Le Tableau de bord pour un gouvernement ouvert permet de visualiser les avancées ou les difficultés qui subsistent pour chaque engagement, offre aux citoyens le moyen de suivre les progrès obtenus pour chaque engagement en faveur d'une administration ouverte et contient des liens vers les organismes publics chargés de la mise en œuvre du plan d'action permettant d'accéder à des informations supplémentaires et des points de contact. En outre, le Tableau de bord explique de façon détaillée les actions concrètes déjà menées pour respecter les engagements pris.

L'engagement 9 du deuxième Plan d'action national du Mexique dans le cadre du PGO vise, par exemple, à accroître la transparence et la redevabilité, aux niveaux national et infranational, des dépenses engagées par l'État dans des projets publics de construction. Dans les parties du site web qui leur sont consacrées, les représentants du Secrétariat des finances et du crédit public (SHCP) et de l'Institut mexicain pour la compétitivité (IMCO), chargés du respect de cet engagement, publient des commentaires sur les progrès effectués et les obstacles restant à surmonter. Le site web contient de plus amples informations à l'intention des citoyens et aux autres parties prenantes intéressés.

Sources : OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en ; réponse du Mexique à OCDE (2015b), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

Pour assurer le suivi, à l'échelle de toute l'administration, des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, certains pays ont tendance à recourir largement aux mécanismes de suivi et d'évaluation institutionnalisés prévus par le PGO, par exemple des rapports concernant les progrès accomplis, en plus des autoévaluations et du Mécanisme d'évaluation indépendant. Cependant, ces dispositifs servent principalement au suivi des engagements inclus dans les Plans d'actions dans le cadre du PGO. L'encadré 3.5 présente de manière succincte les deux mécanismes et montre que l'accent est mis principalement sur le processus de mise en œuvre et le suivi des progrès accomplis plutôt que sur une évaluation (d'impact) effective.

Encadré 3.5. **Autoévaluation et Mécanisme d'évaluation indépendant dans le cadre du PGO**

Autoévaluation par les pays : pendant chaque cycle du Plan d'action national (PAN) qui se déroule sur deux ans, les gouvernements doivent produire des rapports d'autoévaluation annuels. Pour réduire les charges administratives, les deux rapports d'autoévaluation auront un contenu similaire et ne différeront principalement que par la période visée. L'autoévaluation à mi-parcours doit être axée sur l'élaboration du PAN, le processus de consultation, la pertinence et l'ambition des engagements ainsi que les progrès accomplis à cette date. L'autoévaluation en fin de parcours doit être axée sur les résultats définitifs des réformes engagées au titre du PAN, les consultations menées durant la mise en œuvre et les leçons tirées de l'exercice. Pendant l'élaboration des rapports d'autoévaluation, il convient de prévoir une période de consultation publique de deux semaines, comme le stipulent les lignes directrices du PGO.

Mécanisme d'évaluation indépendant : le Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) est un moyen essentiel par lequel les parties prenantes peuvent suivre les progrès accomplis dans l'optique du PGO par les pays participants. Le MEI produit sur une base annuelle des rapports d'étape indépendants pour chaque pays participant au PGO. Les rapports d'étape évaluent les mesures prises par les gouvernements pour élaborer et mettre en œuvre les plans d'action dans le cadre du PGO ainsi que les progrès accomplis dans l'application des principes de gouvernement ouvert, et contiennent des recommandations techniques sur des améliorations possibles. Ces rapports visent à stimuler le dialogue entre les gouvernements des pays membres et les citoyens et à promouvoir la redevabilité.

Sources : Partenariat pour un gouvernement ouvert (s.d. a), « Self-Assessment Process »; PGO, www.opengovpartnershi p.org/how-it-works/self-assessment-process (consulté le 2 août 2016) ; Partenariat pour un gouvernement ouvert (s.d. b), « IRM Reports », PGO, www.opengovpartnership.org/irm/irm-reports (consulté le 2 août 2016).

Évaluation au niveau sectoriel

L'inclusion d'une perspective sectorielle dans le suivi et l'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert – par opposition à une évaluation globale à l'échelle de l'administration – permet de mieux nuancer et apprécier la fréquence, l'étendue et les méthodes des pratiques de suivi et d'évaluation, ce qui montre bien qu'il est utile de recueillir des informations à tous les niveaux, à l'échelle de l'ensemble de l'administration et au niveau sectoriel. Au regard de la grande importance que revêt l'évaluation de l'impact de la participation des citoyens au cycle des politiques publiques, certains arguments avancés dans cette section seront repris et développés dans le chapitre 5. Dans le cadre de l'enquête de l'OCDE, les ministères de la Santé et des Finances des différents pays ont été interrogés sur leurs approches de l'évaluation d'un des éléments essentiels du gouvernement ouvert, à savoir la participation des citoyens au cycle des politiques publiques. Trois quarts (75 %) des ministères de la Santé interrogés ont indiqué qu'ils évaluaient quelques-unes (au moins 25 %), plusieurs (au moins 50 %) ou toutes les initiatives relatives à la participation des citoyens. Au sein des ministères des Finances, le pourcentage est légèrement plus bas, 58 % des ministères ayant indiqué qu'ils évaluaient les initiatives relatives à la participation des citoyens. Les données sectorielles

montrent également que l'objet de l'évaluation (« ce qui est évalué ») peut varier d'un secteur à l'autre (tableau 3.3).

Tableau 3.3. **Objets des évaluations (« ce qui est évalué ») dans les pays membres de l'OCDE au niveau sectoriel**

	Tous pays (24)	OCDE (17)	Tous pays (24)	OCDE (18)
Ressources	58 %	59 %	50 %	61 %
Résultats	79 %	82 %	75 %	83 %
Retombées	50 %	65 %	67 %	78 %
Méthodologie	42 %	41 %	42 %	56 %
Viabilité économique	29 %	29 %	38 %	39 %
Autres aspects	13 %	18 %	25 %	22 %
Je ne sais pas	8 %	12 %	8 %	6 %

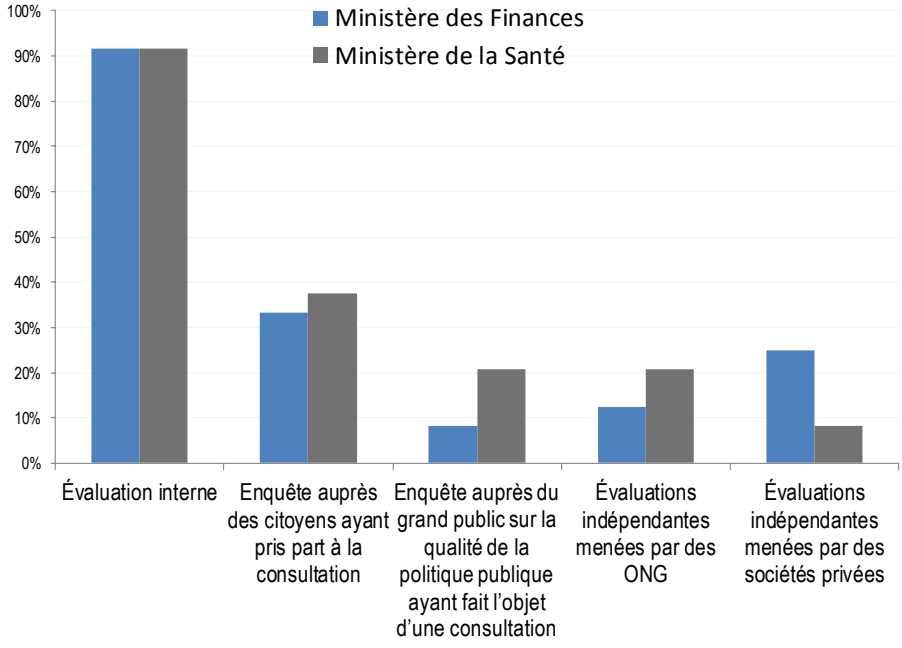
Note : cette question a été posée uniquement aux ministères des pays ayant répondu qu'ils évaluaient de manière générale les initiatives de participation des citoyens.

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle »», OCDE, Paris.

Sur les 24 ministères de la Santé des pays interrogés, seulement la moitié (50 %) a déclaré évaluer les retombées des initiatives. Dans les ministères des Finances, ce chiffre passe à 67 % pour les 24 ministères ayant répondu qu'ils évaluaient de manière générale les initiatives relatives à la participation des citoyens. Un nombre étonnamment faible de ministères ont évalué la viabilité économique des initiatives d'ouverture de l'administration, alors même que les résultats ont fait l'objet d'une évaluation de la part de la grande majorité des ministères (pour tous les pays, 79 % des ministères de la Santé et 75 % des ministères des Finances, respectivement, procèdent de manière générale à des évaluations).

L'enquête de l'OCDE montre par ailleurs que l'évaluation se fait principalement par le biais d'évaluations internes : pour tous les pays interrogés, 92 % des ministères de la Santé (83 % pour les pays de l'OCDE) et 92 % des ministères des Finances (94 % pour les pays de l'OCDE) confirment que ces évaluations servent à évaluer les initiatives de participation des citoyens (graphique 3.4). Les enquêtes menées auprès de citoyens ayant participé à des initiatives de consultation effectives constituent une autre possibilité intéressante : pour tous les pays interrogés, 38 % des ministères de la Santé (28 % pour les pays de l'OCDE) et 33 % des ministères des Finances (39 % pour les pays de l'OCDE) confirment que ces enquêtes servent à évaluer les initiatives de participation des citoyens.

Graphique 3.4. **Approches d'évaluation au niveau sectoriel**



Note : n = 24 ministères des Finances (OCDE 18), n = 24 ministères de la Santé (OCDE 17).

Cette question a été posée uniquement aux ministères ayant répondu qu'ils évaluaient les initiatives de participation des citoyens.

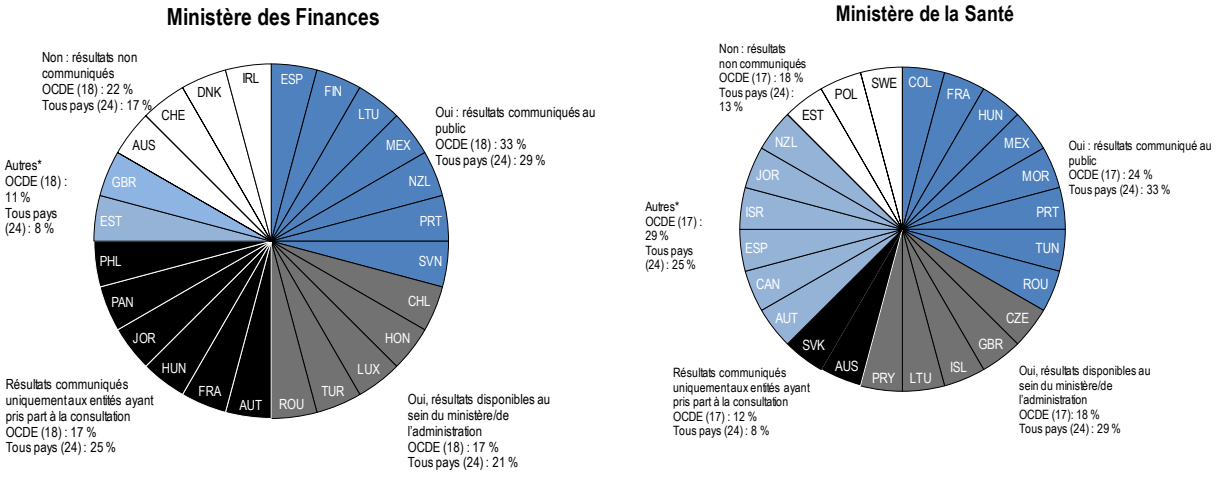
Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Il est étonnant de constater que ni les évaluations indépendantes menées par des ONG, ni celles émanant de sociétés privées ne sont fréquemment utilisées par les ministères. Ainsi, dans le passé, seulement un cinquième (21 %) et 8 % des ministères de la Santé ont respectivement eu recours à des évaluations externes indépendantes par le passé. Les 17 ministères de la Santé des pays de l'OCDE semblent être encore plus réticents, seuls deux ministères ayant répondu qu'ils avaient pris en compte des évaluations réalisées par des ONG ou des entreprises privées. Le Canada et la Nouvelle-Zélande sont parmi les rares pays dont les ministères de la Santé ont utilisé des évaluations indépendantes émanant d'ONG, et il n'y a qu'en Suède et en Espagne que les ministères de la Santé ont eu recours à des évaluations indépendantes menées par des sociétés privées. Comme on le verra de manière plus détaillée dans les chapitres 4 et 5, les ONG et les citoyens eux-mêmes peuvent jouer un rôle essentiel dans la détection des défaillances mais aussi du potentiel inutilisé que représentent les initiatives de participation des citoyens. Les pays pourraient ainsi savoir si les approches futures en matière d'évaluations pourraient bénéficier de l'apport d'une entité externe indépendante.

En ce qui concerne la diffusion des résultats de l'évaluation, il ressort de l'enquête de l'OCDE que moins d'un quart des ministères de la Santé interrogés, et environ un tiers des ministères des Finances, ont indiqué que les résultats sont accessibles au public

(graphique 3.5). Comme mentionné plus haut, publier les résultats des approches d'évaluation peut potentiellement améliorer non seulement les futures méthodologies, mais aussi leur impact. Pour les deux catégories de ministères confondues, plus de 63 % des répondants ont confirmé que les évaluations étaient utilisées pour améliorer les futures initiatives de consultation. Le ministère de la Santé de l'Alberta, au Canada, se distingue par une approche particulièrement réussie (encadré 3.6).

Graphique 3.5. **Communication des résultats de l'évaluation de l'association des citoyens aux cycles des politiques publiques au niveau sectoriel**



Note : cette question a été posée uniquement aux ministères des pays ayant répondu qu'ils évaluaient les initiatives de participation des citoyens.

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 3.6. **Canada : Rapport du ministère de la Santé de l'Alberta : « Ce que nous avons entendu/What we heard »**

Au Canada, le ministère de la Santé de la province de l'Alberta a défini une approche novatrice pour communiquer les conclusions de ses exercices d'évaluation des politiques publiques centrés sur les citoyens, et en particulier les ressources utilisées, la méthodologie employée et les résultats obtenus. En 2005, le gouvernement de l'Alberta a lancé le programme « Getting on with Better Health Care » (Oeuvrer à l'amélioration des soins de santé), qui comportait 13 mesures concrètes pour pour améliorer le système de soins de santé. L'une de ces mesures comprenait un « Cadre pour la politique de la santé ». Pour s'assurer que la conception et la mise en œuvre de ce cadre répondraient bien aux besoins, le gouvernement a sollicité l'opinion de 420 parties prenantes du secteur de la santé, professionnels de la santé, organisations syndicales, responsables municipaux, éducateurs et entités du secteur associatif. Par le biais de lettres, courriels, réunions, appels téléphoniques et structures d'expression en ligne, le gouvernement a recueilli l'avis de 4 056 personnes de l'Alberta ainsi que leurs suggestions sur la façon de concevoir et de mettre en œuvre le meilleur cadre possible pour la politique de la santé.

Les résultats des consultations ont été rassemblés et résumés dans un rapport intitulé « What We Heard…from Albertans during March 2006 » (Ce que nous avons entendu des Albertains en mars 2006), accessible à tous sur le site web du ministère de la Santé de l'Alberta. Dans un rapport concis et facile à lire, le ministère de la Santé fournit des informations sur l'approche retenue pour la consultation, le calendrier, le contenu des commentaires reçus et les « enseignements tirés » du processus de consultation. En réponse à l'enquête de l'OCDE, le ministère de la Santé du Canada a indiqué que les résultats du processus d'évaluation avaient été ensuite été utilisés pour améliorer encore les approches mises en œuvre pour prendre en compte les opinions des citoyens. L'une des principales conclusions du rapport, selon laquelle « Les Albertains souhaiteraient davantage d'information et de communication sur les orientations politiques de l'Alberta pour mieux comprendre le cadre et ce qu'il signifiera pour eux. », souligne bien la nécessité d'un processus de consultation de ce type, et la valeur ajoutée qu'il apporte. L'approche retenue par le Canada constitue une étape importante dans ce sens.

Source : Alberta Health and Wellness (2006), « What We Heard… from Albertans during March 2006 », http://www.health.alberta.ca/documents/What-We-Heard-Report-2006.pdf (consulté le 02 août 2016).

Suivi et évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert : enjeux et perspectives

Le suivi et l'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert conjuguent les difficultés et la complexité de deux axes de travail : le gouvernement ouvert, d'une part, et le suivi et l'évaluation, d'autre part. Seront abordés dans la présente section les défis et les perspectives en jeu afin d'identifier des options permettant de renforcer le suivi et l'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, l'accent étant mis en particulier sur l'évaluation (d'impact).

Gouvernement ouvert : visibilité et complexité

Alors qu'historiquement, la question du gouvernement ouvert se pose déjà depuis un certain temps, elle a beaucoup gagné en visibilité au cours des dernières années. Cette

poussée a accru la pression sur les administrations pour qu'elles présentent des résultats tangibles, et pour cela, il est indispensable de disposer d'un solide mécanisme de suivi et d'évaluation. Les données issues de l'enquête de l'OCDE et des examens par pays montrent bien que l'appréhension, par les fonctionnaires comme par le grand public, de l'utilité et de l'impact d'un gouvernement ouvert pourrait être encore améliorée. Plusieurs décennies de recherche sur les pratiques de gouvernement ouvert, comme la participation des citoyens, mettent également en évidence la nature controversée de l'impact (Irvin et Stansbury, 2004). En conséquence, des mécanismes de suivi et d'évaluation judicieux sont nécessaires pour renforcer la collecte de données et obtenir des preuves plus solides permettant d'établir ce qui fonctionne et quelles sont les conditions propices à ce bon fonctionnement.

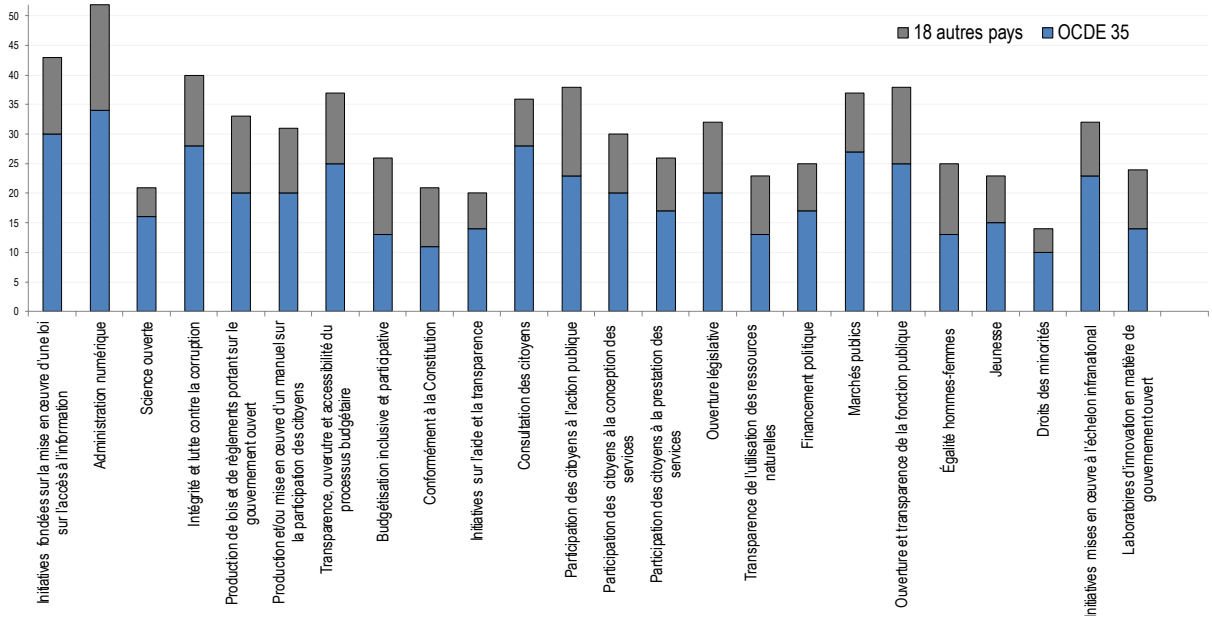
La nécessité d'un suivi et d'une évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert et de la participation des citoyens achoppe toutefois sur la complexité du concept. Il s'agit par essence d'un concept multidimensionnel regroupant – en particulier ces dernières années – un large éventail d'initiatives telles que la participation des citoyens, l'accès à l'information, les données ouvertes, etc. (voir au graphique 3.6 un aperçu de l'éventail des initiatives labellisées « gouvernement ouvert »), ce qui rend plus difficile la conception d'un cadre exhaustif et global de suivi et d'évaluation de l'ouverture de l'administration. Chacune de ces initiatives soulève par elle-même des difficultés d'évaluation, si bien, par exemple, que les évaluations de la participation des citoyens à sont en fait concentrées principalement sur les processus (Emery et Co, 2015).

Compte tenu de la nature transversale du programme en faveur d'un gouvernement ouvert, il est nécessaire d'une part de parvenir à un certain degré de complexité pour avoir une vue agrégée des réalisations obtenues en matière d'ouverture de l'administration dans tous les secteurs, et d'autre part de comprendre comment les initiatives relevant de la puissance publique dans un domaine de substance (c'est-à-dire propres à un secteur donné) sont liées aux initiatives transversales en faveur d'un gouvernement ouvert. D'où le défi de concevoir des approches appropriées de suivi et d'évaluation permettant de dénouer cet écheveau complexe et susceptibles à la fois de faire porter l'accent sur le dénominateur commun d'un gouvernement ouvert et de répondre à la nécessité de définir des approches sur mesure applicables à des initiatives spécifiques en faveur d'un gouvernement ouvert. De plus, on peut également être amené à s'interroger sur l'ancrage institutionnel de l'agenda du gouvernement ouvert, sur son financement et sur l'appropriation des moyens mis en œuvre pour y parvenir, ce qui risque de compliquer la définition de l'orientation appropriée du suivi et de l'évaluation des initiatives en matière de gouvernement ouvert.

Les pressions croissantes en vue de la fourniture de services de qualité, conjuguées au caractère limité des ressources des États et à la nature multidimensionnelle et transversale du gouvernement ouvert, ont conduit les responsables de l'action publique à accorder une attention accrue à de saines pratiques de suivi et d'évaluation. Cela étant, les données issues de l'enquête de l'OCDE montrent qu'il existe une marge d'amélioration car, au-delà des évaluations dans le cadre du PGO, il n'existe pratiquement pas de normes ou de cadres communs permettant de suivre et d'évaluer les pratiques de gouvernement ouvert. Même si la diversité des initiatives politiques (voir graphique 3.6) soulève des difficultés

pour les décideurs lorsqu'il s'agit de trouver des mécanismes d'évaluation appropriés, ces efforts sont essentiels pour assurer qu'ils auront un impact durable.

Graphique 3.6. **La nature multidimensionnelle du gouvernement ouvert**



Note : on a demandé aux pays dans quels domaines de l'action publique des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert avaient été introduites. AI = « Accès à l'information. »

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Contexte de l'évaluation du gouvernement ouvert : la culture d'évaluation nationale

Le suivi et l'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert s'inscrivent obligatoirement dans un contexte. Comme l'indiquent Jacob et al. (2015), « il n'existe que peu d'idées normatives quant à la manière dont l'évaluation devrait être intégrée dans l'architecture de la gouvernance [...] Les différents styles nationaux d'action publique peuvent façonner les schémas d'élaboration des politiques dans l'administration publique, et l'on peut supposer que certaines de ces caractéristiques nationales ont un impact sur l'évaluation, indépendamment des particularités des différents domaines et des différentes entités de l'action publique. » Afin d'appréhender la réalité locale dans le contexte duquel il est possible, et souhaitable, d'appréhender le suivi et l'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, on peut se référer utilement à l'Atlas international de l'évaluation (*International Atlas of Evaluation*, édition 2015, collecte de données de 2011) qui permet de comparer les cultures nationales de l'évaluation de 19 pays de l'OCDE, sur la base d'une enquête menée auprès d'experts en évaluation ayant une connaissance approfondie de leurs paysages nationaux d'évaluation respectifs. On trouvera dans l'encadré 3.7 un aperçu des neuf indicateurs clés utilisés dans l'Atlas international de l'évaluation.

Encadré 3.7. **Culture nationale de l'évaluation: les neuf indicateurs de l'Atlas international de l'évaluation**

1. L'évaluation s'effectue dans de nombreux domaines de l'action publique.
2. Existence d'évaluateurs nationaux issus de différentes disciplines.
3. Existence d'un discours national sur l'évaluation.
4. Présence d'organisations professionnelles.
5. Degré d'institutionnalisation - Gouvernement.
6. Degré d'institutionnalisation - Parlement.
7. Pluralisme des institutions ou des évaluateurs procédant à des évaluations dans chaque domaine de l'action publique.
8. Évaluation au sein de l'institution supérieure de contrôle des finances publiques.
9. Proportion des évaluations d'impact et de retombées par rapport aux évaluations de résultats et de processus.

Sources : Jacob et al. (2015), « The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later », *Evaluation*, Vol. 21(1), p.6-31, SAGE, http://evi.sagepub.com/content/21/1/6.abstract, d'après de Furubo, J.-E., R.C. Rist et R. Sandahl (eds.) (2002), *International Atlas of Evaluation*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ and London.

Examiner en détail l'étude de Jacob et al. (ibid.) irait au-delà du propos de ce chapitre, mais quelques observations clés sont néanmoins indispensables pour mieux comprendre la culture d'évaluation d'un pays et le stade de maturité auquel elle est parvenue :

- Bien que les différences entre les pays aient tendance à diminuer au fil des ans, des différences substantielles persistent entre les pays en pointe, comme le Canada, la Finlande et la Suisse, et les pays ayant des cultures d'évaluation moins institutionnalisées, comme l'Irlande, l'Italie, la Nouvelle-Zélande ou l'Espagne (bien que tous soient tout de même jugés comme ayant une culture d'évaluation parvenue à un degré de maturité « moyen »). Parmi les domaines à améliorer dans les pays « plus faibles », on peut citer notamment l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Parlement, l'implication des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans les activités d'évaluation et l'orientation de l'évaluation vers une évaluation d'impact.
- Le débat sur l'évaluation des politiques publiques est, entre autres, guidé par des concepts tels que « l'action publique fondée sur des données probantes », « la mesure de la performance » et « les évaluateurs à visées d'accréditation » ; le « rapport coût/avantages », la « redevabilité », la nécessité de « contrôler les dépenses » (liée aux séquelles de la crise économique et financière) ; et les conclusions d'évaluations rapportées dans les médias.
- Différentes trajectoires de renforcement des capacités d'évaluation peuvent être observées, qui sont influencées par la culture politique et les autres institutions existantes.

- Dans certains pays, la capacité d'évaluation est institutionnalisée non seulement au niveau national, mais aussi au niveau régional, municipal ou local (par exemple au Danemark, en France, aux Pays-Bas et en Suisse).
- La coordination entre les secteurs est encouragée dans certains pays (comme avec le Centre d'excellence en évaluation au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada ; voir l'encadré 3.8), ou encouragée par des entités centrales chargées de l'évaluation dans tous les secteurs (c'est le cas de la Corée, de l'Espagne, de la France et du Japon).

Encadré 3.8. **Le centre d'excellence en évaluation du Canada**

Le Conseil du Trésor du gouvernement du Canada a élaboré un site web qui recueille et présente des informations, des outils et des ressources utiles sur les pratiques d'évaluation à l'intention des fonctionnaires fédéraux et de toute personne participant à des pratiques d'évaluation ou intéressée par elles. Le site web préconise de créer une base de données probantes recensant les réussites et les inconvénients des politiques publiques, à l'appui des éléments suivants :

- la responsabilité par voie de rapports publics sur les résultats ;
- la gestion des dépenses ;
- la gestion axée sur les résultats ;
- l'amélioration des politiques et des programmes.

Le site web offre un large éventail d'outils qui aident les fonctionnaires à améliorer leurs approches de l'évaluation, parmi lesquels des documents de référence sur les orientations en matière d'évaluation, y compris des documents de référence théoriques sur les différents concepts et pratiques, des rapports annuels des années passées, et des supports de référence, notamment des études externes ou des guides pratiques pour l'examen de la qualité des évaluations dans les ministères et organismes. De plus, les responsables de l'action publique ont également la possibilité d'accéder à des bases de données d'audit et d'évaluation, ou de les télécharger.

Parmi les références les plus populaires sur le site web, on peut citer la fiche d'information que le Conseil du Trésor du gouvernement du Canada a préparée concernant sa « nouvelle Politique sur l'Évaluation ». La fiche d'information souligne l'importance de cette politique et son immense valeur ajoutée à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes et plus rentables. Par conséquent, « la nouvelle politique sur l'évaluation ainsi que la directive et les normes qui l'appuient renforceront et garantiront la neutralité de la fonction d'évaluation dans les ministères et organismes. La nouvelle politique entraînera aussi la création d'une base de données d'évaluation fiable et détaillée, qui servira à appuyer la prise de décisions sur les politiques et la gestion des dépenses ainsi que l'amélioration des programmes. Cette politique apportera aussi un certain nombre de modifications qui auront pour effet d'améliorer l'impartialité, rendre l'évaluation opportune pour la prise de décision et accroître la qualité des évaluations ; d'axer les évaluations sur les questions fondamentales liées à l'optimisation des ressources (c'est à dire la pertinence et le rendement des programmes) et d'élargir la portée des évaluations qui engloberont toutes les dépenses de programme. »

Source : gouvernement du Canada (s. d.), « Centre d'excellence en évaluation », https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation.html (consulté le 18 octobre 2016).

À ce titre, il est utile de tenir compte de la culture d'évaluation globale d'un pays pour mieux saisir les approches de suivi et d'évaluation de ses stratégies ou de ses initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert. Cette meilleure compréhension permettra de disposer d'informations de référence utiles sur les points forts et les faiblesses observés, ainsi que d'avoir une indication de ce que pourraient être des attentes réalistes pour améliorer encore le suivi et l'évaluation.

Vers une évaluation solide du gouvernement ouvert : quelques éléments fondamentaux

Pourquoi une évaluation ?

L'évaluation nécessite des ressources humaines et financières considérables. Par conséquent, il convient de mener une réflexion approfondie sur les raisons pour lesquelles les gouvernements devraient, en premier lieu, procéder à une telle évaluation. Différents arguments peuvent être invoqués, y compris ceux qui font référence à l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes, à la redevabilité et à l'écoute (Stern et al., 2012 ; Stern, Saunders et Stame, 2015).

L'école préconisant l'élaboration de l'action publique en la fondant sur des données probantes fournit un premier argument, selon lequel les évaluations sont effectuées afin de mieux comprendre « ce qui fonctionne » et d'appréhender plus finement la causalité sous-jacente entre une initiative relevant de l'action publique, d'une part, et les résultats observés, d'autre part. En d'autres termes, l'objectif est de démontrer la valeur ajoutée d'une initiative en se fondant sur des arguments et des données rationnels plutôt que sur une idéologie politique ou des intérêts individuels ou institutionnels. Dans ce cas, la production de connaissances et l'apprentissage sont des motivations clés de l'évaluation. Une évaluation de ce type peut être menée a posteriori ou intervenir au cours de la phase de mise en œuvre d'une initiative des pouvoirs publics, avec un objectif pragmatique immédiat. Ce type d'évaluation sert à affiner la définition des politiques et pratiques relatives à l'agenda du gouvernement ouvert ainsi, qu'à établir si elles sont réellement conformes aux principes de gouvernement ouvert et si elles ont bien l'impact escompté, et dans quelles conditions.

Le deuxième argument porte sur la notion de redevabilité. Lors de l'analyse des preuves de ce qui fonctionne (ou ne fonctionne pas), l'accent portera dans ce cas en premier lieu sur la nécessité faite aux personnes ou aux institutions de rendre compte des dépenses de ressources publiques engagées et des résultats obtenus. Le programme pour un gouvernement ouvert étant fondé sur le principe d'ouverture du cycle des politiques publiques à des parties prenantes externes, la redevabilité s'entend aussi comme responsabilité et réactivité par rapport aux parties impliquées et à leurs contributions. La notion de redevabilité devrait également inclure des évaluations de la rentabilité, qui visent à apprécier si les coûts engagés (ressources financières et humaines) sont acceptables au vu du résultat final. Une telle évaluation doit également prendre en compte les coûts (notamment le coût des actions en justice) qui pourraient découler de l'absence de pratiques de gouvernement ouvert (par exemple ne pas publier certaines données, de ne pas associer les citoyens à un projet, etc.).

Le troisième argument s'articule autour de la notion « d'écoute ». Lors d'une évaluation de ce type, l'accent sera mis sur l'écho donné aux points de vue et opinions d'une ou de plusieurs parties prenantes particulières (souvent celles qui sont généralement laissées de côté lors de l'élaboration des politiques publiques) à propos d'une initiative publique donnée ; l'accent mis sur la « neutralité » s'efface alors au profit de la « sensibilisation » et de l'« autonomisation ». Le volet « écoute » constitue également un élément essentiel des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert, dont l'objectif est l'inclusivité des processus et des retombées. Ce type d'évaluation est donc crucial pour déterminer si une stratégie de gouvernement ouvert et des initiatives en la matière respectent leurs promesses d'inclusion et de réactivité.

Comme indiqué plus haut, la visibilité croissante de la question du gouvernement ouvert exige également des données et éléments probants de meilleure qualité. Dans la mesure où la plupart des pays se concentrent sur l'évaluation de « résultats », on a recours aux arguments relevant de la définition des politiques publiques fondée sur des données probantes pour améliorer les processus. On ne dispose encore que de peu de données sur l'impact de ces initiatives permettant d'établir si elles atteignent les objectifs primordiaux (amélioration des résultats) et les objectifs intrinsèques (valeurs de la gouvernance démocratique telles que confiance, légitimité, autonomisation) des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Comme nous l'avons vu plus haut, les pays sont peu nombreux à évaluer la « viabilité économique » des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, et donc l'optimisation des ressources mises en œuvre, alors que cet élément est essentiel à la notion de redevabilité. Les efforts visant à inclure des évaluations autour de la notion d'écoute, par exemple en associant des parties prenantes et des citoyens à l'évaluation, restent rares. Ces types d'évaluation sont cependant essentiels pour apprécier l'inclusivité des politiques et des pratiques et s'assurer qu'elles ne sont pas accaparées par des intérêts ou des groupes puissants.

Que va-t-on évaluer ?

Les approches de l'évaluation d'une stratégie et des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert exigent une réflexion sur l'objet même de l'évaluation, ce qui implique d'opérer une distinction entre les différentes catégories que sont les ressources, le processus, les résultats, les retombées et l'impact. La catégorie des ressources fait référence aux ressources mobilisées pour mettre en œuvre une politique (par exemple, pour la budgétisation participative : quelle est la nature des travaux préparatoires effectués pour mener le processus et ont-ils été suffisants ?). La catégorie des processus fait référence aux activités qui ont été engagées (par exemple, pour la budgétisation participative : quels ont été les stratégies de communication, les mécanismes de participation, comment ont été sélectionnés les participants, le cas échéant). Dans la catégorie des résultats, on s'intéressera à un premier niveau de résultats directement associés à une initiative de politique publique (par exemple, pour la budgétisation participative : le budget reflète-t-il les priorités des citoyens ?).

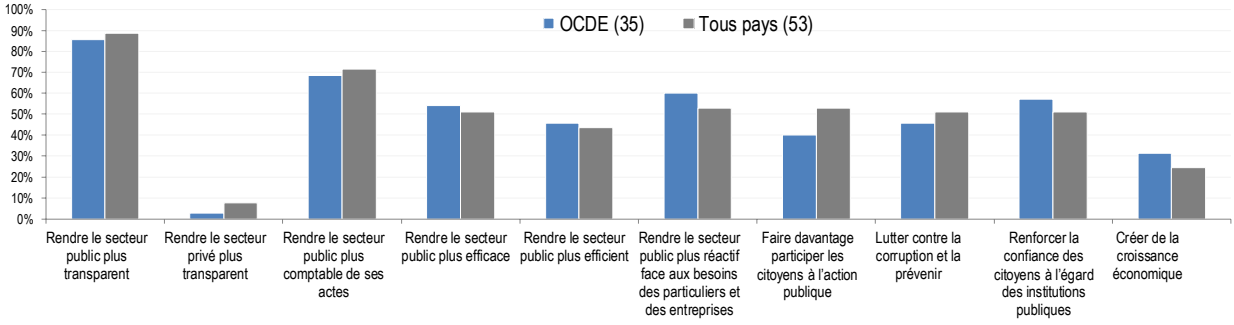
La catégorie des retombées fait référence aux conséquences à moyen terme de l'initiative de politique publique (pour la budgétisation participative : les citoyens ont-ils une meilleure compréhension de la prise de décisions en matière de politiques publiques et y sont-ils plus activement associés ?; observe-t-on sur la durée plus de cohérence entre

ce que les citoyens considèrent comme des domaines de dépenses prioritaires et les priorités de dépenses effectives ?). La catégorie relevant de l'impact amène à s'intéresser aux conséquences à long terme d'une initiative de politique publique (par exemple, pour la budgétisation participative : la confiance des citoyens dans le processus budgétaire en particulier, et dans les politiques publiques en général, s'est-elle améliorée ? ; dans les domaines d'action bénéficiant de priorités budgétaires grâce à la budgétisation participative, observe-t-on de meilleurs résultats au niveau de l'action publique) ; ces effets peuvent être positifs ou négatifs, primaires ou secondaires, intentionnels ou involontaires, directs ou indirects (OCDE-CAD, 2002). En d'autres termes, l'évaluation (d'impact) consiste à analyser et à comprendre (adapté de Stern et al., 2012) :

- si un impact spécifique peut être attribué à une initiative spécifique en matière de gouvernement ouvert ;
- si l'initiative en faveur d'un gouvernement ouvert a véritablement fait la différence ;
- comment cette initiative en faveur d'un gouvernement ouvert a véritablement fait la différence ; et
- si la mise en œuvre, dans un autre domaine, d'une initiative similaire en faveur d'un gouvernement ouvert aurait des résultats positifs.

Étant donné le large éventail d'objectifs que les gouvernements entendent atteindre grâce à des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert (voir le graphique 3.7), la chaîne « ressources-activités-résultat-retombées-impact » et le lien de causalité entre ses différents maillons est particulièrement complexe. Cela implique que ce n'est sans doute pas une causalité linéaire qui est à l'œuvre, et que la théorie de la complexité a ici toute sa place. En outre, il convient de souligner que la complexité est également liée à la portée même de l'évaluation : l'évaluation d'une seule initiative en faveur d'un gouvernement ouvert ne nécessite pas les mêmes outils que l'évaluation d'un plan d'action global, et ne permettra probablement pas de parvenir aux mêmes niveaux de compréhension.

Graphique 3.7. **Objectifs visés par les pays en œuvrant en faveur d'un gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Comment mener l'évaluation ?

Une fois précisés les motifs et l'objet des évaluations (le « pourquoi » et le « quoi »), l'étape suivante consiste à choisir les méthodes et outils appropriés : quelles sont les méthodes qui permettront d'obtenir une réponse aux questions d'évaluation identifiées, compte tenu de la nature et des spécificités de la politique, du programme ou de l'initiative à évaluer (par exemple calendrier, méthodes de prestation, caractère multidimensionnel, etc.). Pour choisir la méthode, il convient notamment de savoir qui va procéder à l'évaluation et quelles sont les parties prenantes qui vont participer à l'évaluation. Comme le montrent les résultats d'une étude sur la participation des citoyens, ces choix influeront sur le résultat de l'évaluation. Kweit et Kweit (2007), par exemple, ont constaté que ce n'était pas tant leur participation effective, mais le sentiment qu'ils ont une influence, qui améliore la satisfaction des citoyens à l'égard de l'élaboration des politiques.

Les entretiens et les enquêtes font partie des techniques les plus couramment utilisées, mais il existe un éventail plus large d'options et celui-ci devrait être pris en considération lorsqu'il s'agit de définir quel sera le procédé d'évaluation « adapté à la situation ». Stern et al. (2012) proposent une classification de base de cinq approches possibles en la matière : l'approche expérimentale, l'approche statistique, l'approche théorique (par exemple, théorie du changement, reconstitution de processus, analyse des contributions), l'approche basée sur les cas et l'approche participative (par exemple évaluation de l'autonomisation, approche fondée sur l'action concertée) ; il est possible de combiner toutes ces approches dans ce que l'on appelle des « méthodes mixtes ».

Il ressort de l'enquête de l'OCDE que ces différentes méthodes n'ont été que peu explorées en ce qui concerne l'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert. Alors que certaines méthodes pourraient être plus appropriées que d'autres, engager à l'avenir un débat sur la pertinence des méthodes telles que la reconstitution de processus ou l'approche fondée sur l'action concertée pourrait sensiblement contribuer à consolider les pratiques d'évaluation et à ancrer une culture de gouvernement ouvert.

Conclusion

Vers un agenda de suivi et d'évaluation pour des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert

On a vu dans le présent chapitre que le suivi et l'évaluation des stratégies et des initiatives en matière de gouvernement ouvert n'en sont encore qu'au stade exploratoire, alors que des efforts accrus sont nécessaires pour mettre en place un corpus de données probantes. Le caractère multidimensionnel et transversal du programme en faveur d'un gouvernement ouvert au niveau des pays contribue, sans aucun doute, à rendre difficiles les avancées en matière d''évaluation des politiques publiques. Les données qui ressortent des examens des pays de l'OCDE et des études sur la participation des citoyens montrent cependant que les pays consacrent beaucoup moins de ressources à l'évaluation, ce qui conduit à un « écart d'évaluation » (OCDE, 2005). En particulier, l'évaluation d'impact n'est pas encore nécessairement la plus grande priorité des responsables de l'action publique, comme l'ont montré les conclusions de l'OCDE. Dans le même temps, une

visibilité accrue pousse les gouvernements à produire des résultats tangibles et perceptibles.

Afin que la culture d'évaluation des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert puisse parvenir à un stade de maturité durable et pour qu'il soit possible de formuler des attentes ambitieuses mais réalistes, il convient de prendre en compte un certain nombre d'éléments :

- Quelle est, au sens large, la culture d'évaluation (au niveau national, sectoriel, etc.) dans laquelle vont s'inscrire les évaluations des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert ?
- Quelles sont les éléments susceptibles d'inciter à procéder à des évaluations et à les utiliser ? En d'autres termes, pourquoi des évaluations sont-elles effectuées (arguments en lien avec des données probantes, motifs relevant de la redevabilité [coûts-avantages], écoute des groupes de parties prenantes, etc.) ?
- Qu'est-ce qui est évalué (ressources/processus/ résultats/retombées/impacts) ?
- Quelles sont les approches méthodologiques appropriées pour définir les méthodes d'évaluation (y compris une gamme d'approches quantitatives et qualitatives), et qui doit effectuer l'évaluation ?

À moyen terme, il s'agit de savoir comment favoriser une culture d'évaluation au service d'un gouvernement ouvert. À cette fin, les questions suivantes méritent un débat plus approfondi au sein de la communauté du gouvernement ouvert :

- Comment améliorer la mise à disposition des données (et des enseignements tirés de l'exercice) pour les initiatives existantes d'évaluation des stratégies en faveur d'un gouvernement ouvert ?
- Quelle est la faisabilité d'une méta-évaluation (c'est-à-dire d'une évaluation agrégée, voir l'encadré 3.9) des évaluations des stratégies en faveur d'un gouvernement ouvert actuellement menées ?
- Comment favoriser et soutenir la constitution d'une communauté de suivi et d'évaluation des stratégies en faveur du gouvernement ouvert au sein de la puissance publique ?
- Que peut-on faire pour renforcer l'assurance-qualité du suivi et de l'évaluation dans le domaine du gouvernement ouvert (par exemple rigueur de l'analyse, crédibilité des demandes, etc.) ?
- Quelles sont les options permettant d'obtenir un consensus sur les priorités de suivi et d'évaluation en matière de gouvernement ouvert ?

Encadré 3.9. **Méta-évaluation**

Une méta-évaluation permet d'évaluer la qualité d'une ou plusieurs évaluations et peut être utilisée pour évaluer la qualité d'une seule étude ou d'un ensemble d'études de différentes manières. Pour certains, il s'agit d'agréger des informations provenant de plusieurs évaluations individuelles ; d'autres y voient un outil systématique de contrôle de la qualité des évaluations. Il existe deux types de méta-évaluation :

- Les méta-évaluations formatives aident les évaluateurs à planifier, réaliser, améliorer, interpréter et diffuser leurs évaluations. L'objectif principal de la méta-évaluation formative est de mettre en lumière les lacunes de l'évaluation primaire à un stade où l'on peut encore tenter de les corriger, ce qui empêche de tirer et de diffuser des conclusions invalides et augmente l'utilité et la rentabilité de l'évaluation primaire.
- Les méta-évaluations sommatives ou proactives – réalisées à la suite d'une évaluation – aident les publics concernés à évaluer les points forts et les faiblesses d'une évaluation et à se forger un jugement sur sa valeur. Son objectif est de valider une évaluation primaire. Elles lui donnent plus de crédibilité et améliorent la confiance des utilisateurs dans les résultats de l'évaluation, permettant ainsi d'éclairer les décisions d'élargir, de modifier ou d'annuler des programmes.

Source : Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES), « Meta-evaluations in government and government institutions », http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/59098/2/Madzivhandila,%20Percy.pdf; Uusikylä et al. (2000), « Meta-evaluation as a tool for learning: A case study of the European Structural Fund evaluations in Finland », http://evi.sagepub.com/content/6/1/50.full.pdf+html.

Nécessité d'indicateurs bien formulés et d'une collecte de données judicieusement pensée

En résumé, lorsqu'il s'agit de mesurer les résultats des politiques publiques, l'efficacité des activités de suivi et d'évaluation dépend des capacités des institutions publiques, qui doivent alors être évaluées de manière à ce que les fonctions soient correctement menées. Il est essentiel de disposer d'un cadre clair pour orienter le suivi et l'évaluation. Ce cadre doit énoncer clairement les objectifs, les retombées et les résultats de la stratégie et des initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert. Pour chacune de ces catégories, il est impératif d'élaborer des indicateurs bien formulés. Ils doivent être spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et limités dans le temps. Pour chaque indicateur, il faut par exemple prendre en compte les éléments suivants :

- Définition : comment l'indicateur sera-t-il calculé ?
- Données de référence : quelle est la valeur actuelle de l'indicateur ?
- Cible : quelle valeur la stratégie ou l'initiative est-elle censée atteindre ?
- Source des données : de quelle source proviennent les données ? S'il y a différentes sources, la méthodologie est-elle comparable ?

- Fréquence : à quel intervalle la valeur sera-t-elle mesurée ?
- Responsabilité : qui sera chargé de recueillir les informations et de les mesurer ?
- Diffusion : qui rendra compte des résultats, et où ?

La construction de ces indicateurs ne sera pas possible sans une collecte de données efficace et normalisée. En fait, les pouvoirs publics se heurtent, dans le processus de collecte des données, à des limites qui doivent être prises en considération lors de l'élaboration des indicateurs. Les pays sont confrontés à des défis qui tiennent à la rareté des données en matière de gouvernement ouvert, et la plupart des activités/initiatives sont menées par des agents différents, ce qui accroît les difficultés de centralisation des données et complique l'agrégation des informations permettant de mesurer l'impact réel de ces initiatives.

Principaux constats

- Pour que des stratégies en faveur d'un gouvernement ouvert obéissent à des impératifs de qualité, de robustesse et de redevabilité, elles doivent être élaborées sur la base de données probantes. À ce titre, le suivi et l'évaluation des stratégies et des pratiques en faveur d'un gouvernement ouvert sont essentiels ; pourtant, leur mise en œuvre reste encore limitée, dans les pays de l'OCDE et au-delà.
- Il est indispensable de limiter la confusion qui existe entre suivi et évaluation, ainsi que de réduire l'écart qui existe actuellement au sein des pays de l'OCDE entre le suivi des stratégies et initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert d'une part et leur évaluation d'autre part. La difficulté à recueillir des données probantes sur l'impact des stratégies de gouvernement ouvert est également due à l'absence de principes reconnus sur le plan international concernant la nature et les implications des stratégies et initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, ce qui empêche les pays de définir des indicateurs fiables et comparables pour les évaluer.
- Aborder la question sous l'angle sectoriel peut aider à nuancer et à éclairer l'analyse. Enfin, il est crucial de communiquer les résultats du suivi et de l'évaluation afin de maintenir l'élan des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert et la confiance des citoyens dans ces stratégies.

Références

Alberta Health and Wellness (2006), « What We Heard… from Albertans during March 2006 », www.health.alberta.ca/documents/What-We-Heard-Report-2006.pdf (consulté le 2 août 2016).

Australian Agricultural and Resource Economics Society (AARES), « Meta-evaluations in government and government institutions », http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/59098/2/Madzivhandila,%20Percy.pdf.

Emery and Co (2015), « Maximizing the policy impacts of public engagement: A European study », *Science, Technology & Human Values*, vol. 40, n° 3, pp. 421-444.

Furubo, J.-E., R.C. Rist et R. Sandahl (dir.pub) (2002), « International Atlas of Evaluation », Transaction Publishers, New Brunswick, NJ and London.

Gouvernement du Canada (sans date), « Centre d'excellence en évaluation », https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/verifications-evaluations/centre-excellence-en-evaluation.html (consulté le 18 octobre 2016).

Irvin, R. et J. Stansbury (2004), « Citizen participation in decision-making: Is it worth the effort? », *Public Administration Review*, vol. 64, n° 1, pp. 55-65.

Jacob et al. (2015), « The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later », *Evaluation*, vol. 21, n° 1, pp.6-31, SAGE, http://evi.sagepub.com/content/21/1/6.abstract.

Kweit, M.G. et R.W. Kweit (2007), « Participation, perception of participation, and citizen support », *American Politics Research,* vol. 35, n° 3, pp. 407–425.

OCDE (2016), *Open Government Data Review of Mexico: Data Reuse for Public Sector Impact and Innovation*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264259270-en.

OCDE (2015a), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en.

OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

OCDE (2013), *Poland: Developing Good Governance Indicators for Programmes Funded by the European Union*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264193543-en.

OCDE (2009a), « Glossaire OCDE/CAD » in *Guide pour l'évaluation de projets et de programmes*, Éditions OCDE, Paris, http://www.oecd.org/development/evaluation/dcdndep/47069377.pdf.

OCDE (2009b), *Measuring Government Activity*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264060784-en.

OCDE (2005), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264008960-en.

OCDE-CAD (2002), « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats », OCDE, www.oecd.org/dac/2754804.pdf.

PGO (Partenariat pour un gouvernement ouvert) (s. d. a), « Self-Assessment Process », PGO, https://www.opengovpartnership.org/self-assessment-process (consulté le 2 août 2016).

PGO (s. d. b), « IRM Reports », PGO, www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism (consulté le 2 août 2016).

ReSPA (2015), « Monitoring and Evaluation of Public Policies », Projet de note de référence et programme, Regional School of Public Administration, www.respaweb.eu/0/events/59/public-administration-reform-par-conference-on-monitoring-and-evaluation-of-public-policies.

Stern, E., M. Saunders et N. Stame (2015), « Standing back and looking forward: Editors' reflections on the 20th Anniversary of Evaluation », *Evaluation*, vol. 21, n° 4.

Stern, E. et al. (2012), « Broadening the range of designs and methods for impact evaluations », *Document de travail n° 38, DFID.*

Uusikylä et al. (2000), « Meta-evaluation as a tool for learning: A case study of the European Structural Fund evaluations in Finland », http://evi.sagepub.com/content/6/1/50.full.pdf+html.

Chapitre 4.

Le rôle des citoyens et de la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert

Ce chapitre a été rédigé par l'organisation non gouvernementale (ONG) « Involve », au Royaume–Uni, afin que soit prise en compte la perspective de la société civile dans le rapport. Il met en évidence la participation des citoyens et de la société civile et leur rôle décisif dans le développement, l'adoption et la mise en œuvre des réformes en matière de gouvernement ouvert. À partir des conclusions de l'OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle de 2015 (ci-après l'« enquête de l'OCDE »), ce chapitre analyse les opportunités offertes à la société civile pour façonner les réformes en faveur du gouvernement ouvert, ses pratiques et ses enjeux actuels. Il met aussi en exergue les différentes formes de contributions de la société civile à la promotion d'une bonne gouvernance et évalue les conditions d'un environnement propice pour que ces contributions puissent avoir un impact durable sur l'amélioration des politiques publiques.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes de la Cisjordanie au titre des normes du droit international.

Introduction

Les Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert ne cessent de souligner le rôle indispensable des citoyens, des organisations non gouvernementales (ONG) et des organisations de la société civile à toutes les étapes du cycle des politiques publiques. Le présent rapport global donne à un représentant d'une ONG influente la possibilité de présenter ses idées sur le bien-fondé de l'association de la société civile aux initiatives en faveur d'un gouvernement ouvert, sur les bonnes pratiques ainsi que les obstacles à surmonter par les ONG. Ce chapitre a ainsi été écrit par Tim Hughes, de l'ONG britannique « Involve », organisation spécialisée qui fait autorité sur les questions relatives à la participation des citoyens et de la société civile.

L'OCDE et « Involve » ont déjà collaboré étroitement par le passé. En 2009, « Involve » a produit un document de grande qualité pour le compte de l'OCDE, intitulé « *Open government: Beyond static measures* » (Involve, 2009), et a plus récemment accompagné le programme de gouvernement ouvert régional de l'OCDE au Moyen-Orient et en Afrique du Nord (MENA). Depuis 2012, « Involve » coordonne le réseau UK Open government Civil Society Network, partenaire du gouvernement britannique au sein du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), afin d'élaborer les plans d'action nationaux 2013-15 et 2016-18 en faveur du gouvernement ouvert. En outre, « Involve » a contribué à réécrire les principes directeurs du PGO sur la co-création et a piloté la mise au point du mécanisme d'évaluation du PGO sur lequel se fondent le suivi et l'amélioration des plans d'action nationaux. Elle a en outre assuré et facilité l'évaluation, par leurs pairs, des administrations et des organisations de la société civile ayant adhéré aux PGO. La contribution d'« Involve » au présent rapport de l'OCDE*, Gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives*, a consisté à décrire les bonnes pratiques et à mettre en exergue les obstacles éventuels à la coopération entre l'administration et la société civile. De ce fait, ce rapport bénéficie des compétences d'une organisation influente de la société civile au Royaume-Uni, l'un des pays pionniers du gouvernement ouvert dans le monde entier.

Les gouvernements du monde entier reconnaissent la nécessité de mener des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert afin de mieux répondre aux attentes de leurs citoyens – notamment s'agissant du développement économique, environnemental, politique et social. Or, ces réformes ne peuvent pas être le fait des seuls réformateurs « institutionnels ». Ce chapitre souligne que la participation des citoyens et de la société civile est cruciale pour développer, adopter et mettre en œuvre des réformes en la matière et que les réformateurs de l'intérieur et de l'extérieur doivent construire de larges coalitions pour faire changer les choses. Il s'appuie sur les résultats de l'enquête de l'OCDE menée dans plus de 50 pays, et sur un examen des publications sur les réformes en faveur du gouvernement ouvert, afin d'analyser les pratiques de collaboration à l'œuvre entre administration et société civile sur la stratégie en la matière et de formuler des recommandations concernant la conception et l'application des politiques futures de transparence, de redevabilité et de participation.

Ce chapitre porte sur le rôle des citoyens et de la société civile dans les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Il est important de signaler d'emblée qu'il existe une

grande diversité à l'intérieur de ces grandes catégories et entre celles-ci – et, ainsi que le souligne ce chapitre, les rôles adoptés par les citoyens et organisations de la société civile (OSC) dépendent fortement de leurs motivations, approches et capacités respectives, ainsi que du contexte dans lequel ils opèrent. Le terme « citoyen » utilisé ici doit être compris dans son acception la plus large et englobe tous les habitants d'un pays ou d'une localité. Il n'exclut pas, comme c'est le cas de beaucoup de définitions courantes, les catégories de personnes n'ayant pas le droit de vote (enfants, jeunes adolescents, migrants, réfugiés, etc.) ; au contraire, ces groupes doivent constituer la cible principale d'initiatives spécifiques de manière à les associer aux décisions qui concernent leur vie. Le terme « citoyen » est employé parce qu'il indique une relation active entre les individus et l'administration à leur service, mettant en évidence le rôle important qu'ils jouent dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert.

À l'instar de celle de « citoyen », la notion de « société civile » peut également être ambiguë faute de définition universelle ou de consensus sur ce qu'elle inclut et exclut. Là encore, ce chapitre adopte une définition large, fondée sur celle de la Banque mondiale qui s'appuie sur le travail d'un certain nombre de grands instituts de recherche, selon laquelle la notion de « société civile » désigne le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, en se fondant sur des considérations éthiques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuse ou philanthropiques. Le terme « organisations de la société civile » (« OSC ») fait donc référence à un vaste éventail d'organisations : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de peuples autochtones, organisations caritatives, organismes confessionnels, associations professionnelles et fondations privées (Banque mondiale, s. d.). Conformément à cette définition, la société civile couvre donc tout un spectre, des groupes informels de citoyens aux grandes organisations professionnelles nationales et internationales de la société civile.[1] Depuis quelques années, le secteur privé est devenu un acteur majeur de plusieurs initiatives en faveur du gouvernement ouvert. Aussi l'OCDE l'ajoute-t-elle, en tant qu'acteur majeur, aux autres groupes mentionnés dans la définition ci-dessus.

Pour relayer l'argument central selon lequel les organisations de la société civile et les citoyens sont décisifs pour le succès des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert, le chapitre est subdivisé en trois sections, qui présentent :

1. les opportunités : rôle des citoyens et de la société civile dans l'aboutissement de ces réformes ;
2. les pratiques : pratiques actuelles de participation des citoyens et de la société civile aux réformes en faveur du gouvernement ouvert ;
3. les enjeux : recommandations concernant la participation des citoyens et de la société civile à ces réformes.

Les opportunités : rôle des citoyens et de la société civile dans l'aboutissement des réformes en faveur du gouvernement ouvert

Une transformation radicale s'est produite au cours des 30 dernières années dans

notre compréhension de la relation entre l'administration et la société civile. Au départ, tout le monde la considérait cette relation comme un jeu à somme nulle, reposant sur l'idée que le renforcement des pouvoirs d'une partie signifiait nécessairement l'affaiblissement de l'autre partie et que toutes deux devraient donc être dûment séparées dans un souci de prise de décisions rationnelle. Cependant, depuis les années 90, l'opportunité d'une « synergie état-société » n'a pas seulement été admise, elle est devenue essentielle à de bons résultats en termes d'action publique, de réforme de gouvernance et de développement (Evans, 1996 ; Ostrom, 1996).

Au cours des trois dernières décennies, l'importance de la participation des citoyens et de la société civile à la gouvernance a été encouragée dans plusieurs accords et déclarations internationaux (encadré 4.1). L'OCDE elle-même n'a-t-elle pas souligné que le chemin vers la transparence, l'inclusion et la responsabilité n'est pas aisé dans la mesure où il implique un changement de paradigme qui place les citoyens au cœur des politiques publiques et du fonctionnement concret des administrations publiques, et où tous les pays de l'OCDE commencent à placer les principes du gouvernement ouvert au cœur de leurs réformes du secteur public (Gurría, 2014).

Encadré 4.1. **L'importance de la société civile, telle qu'elle est reconnue dans les déclarations internationales**

L'Action 21, déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (« Sommet de la terre ») organisée en 1992, avec la participation de 172 gouvernements, reconnaissait que : « L'un des éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décisions ».

La Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ratifiée par 40 pays en 1998, a reconnu l'importance de la participation du public à la gouvernance environnementale et a établi une série de droits pour le public de participer à la gouvernance de leur pays.

L'avenir que nous voulons, déclaration finale de la Conférence Rio+20, organisée en 2012, qui a permis de jeter les bases des Objectifs de développement durable et qui a réuni 192 gouvernements, stipule : « Nous insistons sur le fait qu'une large participation du public et l'accès à l'information comme aux instances judiciaires et administratives sont indispensables à la promotion du développement durable. [...] À cet égard, nous convenons de travailler en liaison plus étroite avec les grands groupes et les autres parties prenantes et à les encourager à participer activement, selon qu'il convient, aux processus qui concourent à la prise de décisions concernant les politiques et programmes de développement durable et à leur planification et leur mise en œuvre à tous les niveaux ».

Sources : Nations Unies (1992), « Action 21 », Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin, www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action23.htm (consulté le 16 septembre 2016) ; Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (1998), « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public à la prise de décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement », Aarhus, Danemark, 25 juin, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/ce p43e.pdf (consulté le 16 septembre 2016) ; Nations Unies (2012), « L'avenir que nous voulons », www.un.org/disabilities/documents/rio20_outcome_document_complete.pdf (consulté le 16 septembre 2016).

Les multiples rôles des citoyens et de la société civile dans la promotion d'une bonne gouvernance

La reconnaissance du rôle des citoyens et de la société civile dans la bonne gouvernance s'est faite parallèlement aux évolutions intervenues dans la pratique et dans la théorie de la coproduction. La coproduction correspond à l'idée que la situation de l'ensemble de la société n'est pas le fruit des seuls gouvernements ou prestataires de services publics, mais qu'elle est en fait coproduite avec la société tout entière. Cette observation mène à une implication pratique pour les gouvernements, à savoir que les citoyens peuvent jouer un rôle actif dans la production de biens et services publics importants pour eux, mais plus encore, que leur participation active est essentielle pour atteindre des niveaux supérieurs de bien-être (Ostrom, 1996).

La coproduction peut apporter des réponses créatives aux problèmes de la collectivité et a conduit à l'élaboration d'approches novatrices de la prestation des services, fondées sur des partenariats que les pouvoirs publics forment avec les citoyens et les OSC (OCDE, 2011). La capacité des relations de coproduction à améliorer la situation a été démontrée dans de nombreux secteurs – tels que la santé, l'éducation et la viabilité écologique – et environnements – zones urbaines et rurales, nord et sud de la planète (Participedia, s. d.).

Le rôle des citoyens et de la société civile est aussi important pour la bonne gouvernance que pour le développement social. Comme Ostrom l'a constaté, le rôle des citoyens dans la gouvernance est souvent dépeint comme consistant à voter et à être spectateurs de l'action (Ostrom, 1996). Or, cette perception traditionnelle ignore la grande variété de rôles que les citoyens et la société civile peuvent jouer et jouent bel et bien pour assurer une bonne gouvernance. Une étude à grande échelle de l'évolution d'une soixantaine de pays vers la démocratie, par exemple, a relevé que la force et la densité de la société civile avant et après la transition avait joué un rôle significatif dans la garantie des libertés civiques et dans un meilleur fonctionnement des institutions (Tusalem, 2007).

Dans un document préparé pour les Nations Unies au sujet du rôle des OSC dans la gouvernance, Aisha Ghaus-Pasha soutient que la société civile peut promouvoir la bonne gouvernance de diverses façons : premièrement, par un travail d'analyse et de sensibilisation aux politiques publiques ; puis, en réglementant et en surveillant la performance de l'État, ainsi que l'action et le comportement des agents publics ; troisièmement, en développant le capital social et en permettant aux citoyens d'identifier et de formuler leurs propres valeurs, convictions, normes civiques et pratiques démocratiques ; quatrièmement, en mobilisant certaines catégories, en particulier les franges vulnérables et marginalisées des citoyens ordinaires, pour participer plus intensément à la vie politique et aux affaires publiques ; et enfin, par un travail de développement afin d'améliorer le bien-être de leur propre milieu et celui des autres » (Ghaus-Pasha, 2007).

Le Forum économique mondial (FEM, 2013) dresse l'une des listes les plus exhaustives des multiples rôles que joue la société civile dans la gouvernance (encadré 4.2). Ces rôles présentent la société civile sous un angle double, celui de la collaboration et de l'opposition, qui sont toutes deux des éléments essentiels à une bonne gouvernance et au fonctionnement démocratique.

Encadré 4.2. **Les multiples rôles de la société civile dans la gouvernance**

- **Gendarme :** obliger les institutions à rendre des comptes, promouvoir la transparence et la redevabilité.
- **Avocat :** sensibiliser aux questions et aux enjeux pour la société et plaider en faveur du changement.
- **Prestataire de services :** fournir des services répondant aux besoins de la collectivité tels que l'éducation, la santé, l'alimentation et la sécurité ; mettre en œuvre des mesures de gestion, de préparation et d'intervention d'urgence en cas de catastrophes.
- **Expert :** apporter un savoir-faire et une expérience uniques à la formulation des politiques publiques et des stratégies, et identifier et développer des solutions.
- **Développeur de capacités :** renforcer les capacités en matière d'éducation, de formation et autres.
- **Incubateur :** développer des solutions qui peuvent exiger une longue période pour voir le jour et être payantes.
- **Porte-parole :** faire entendre la voix de ceux qui sont marginalisés et sous-représentés.
- **Champion de la citoyenneté :** encourager la participation citoyenne et défendre les droits des citoyens.
- **Promoteur de la solidarité :** promouvoir les valeurs fondamentales et universelles.
- **Prescripteur :** créer des normes qui façonnent le marché et l'activité de l'État.

Source : Forum économique mondial (2013), *The Future Role of Civil Society*, World Scenario Series, FEM, Cologne/Genève.

Lorsque la gouvernance est défaillante, la société civile est généralement amenée à prendre la relève pour fournir des services, mais aussi s'opposer à l'inefficacité, la corruption et la recherche de rente au sein de l'administration. Cependant, le double rôle de collaboration et d'opposition joué par la société civile reste tout aussi important pour garantir que les institutions fonctionnent efficacement et dans l'intérêt du public. Comme le note William Reuben, lorsque l'État est faible, ou défaillant, et qu'il fait face à des conditions de conflit généralisé et à une société ingouvernable, les organisations de la société civile offrent généralement les fondements institutionnels pour assurer la prestation du service public et souvent, elles contribuent aux efforts de résolution des conflits et de réconciliation. Réciproquement, il est largement prouvé qu'un secteur public sain et efficace dépend essentiellement de l'existence d'une société civile dynamique et d'un investissement solide des citoyens dans le domaine public (Reuben, 2003).

L'OCDE (2001) a identifié, quant à elle, cinq facteurs justifiant de renforcer les relations entre le gouvernement et les citoyens (encadré 4.3). Ces motivations traduisent le fait que les gouvernements sont bien plus efficaces, réceptifs et légitimes lorsqu'ils travaillent de concert avec les citoyens et la société civile.

Encadré 4.3. **Facteurs justifiant de se concentrer sur le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens**

1. Améliorer la qualité des services publics, en permettant aux administrations d'exploiter des sources d'information plus variées, de mettre en perspective les données, de bénéficier d'éventuelles solutions de façon à relever les défis liés au fait que les politiques sont élaborées dans des conditions d'une complexité croissante, sont interdépendantes et soumises à la pression du facteur temps.
2. Relever les défis lancés par la société de l'information émergente, afin de se préparer à des interactions de plus en plus nombreuses et rapides avec les citoyens et de garantir une meilleure gestion des connaissances.
3. Intégrer dans l'action publique les informations communiquées par le public, afin de satisfaire le souhait des citoyens de voir leurs opinions prises en compte dans les décisions prises par le gouvernement.
4. Répondre aux appels demandant une transparence et une responsabilité accrues des administrations, à mesure que le public et les médias surveillent de plus près les actions gouvernementales et que les normes de la vie publique sont codifiées et relevées.
5. Enrayer le déclin de la confiance du public dans le gouvernement, attesté par l'érosion régulière du taux de participation aux élections, le recul du militantisme politique et les résultats d'enquêtes révélant une perte de confiance dans les institutions publiques clés.

Source : OCDE (2001), *Des citoyens partenaires : information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264195561-en.

Pas de gouvernement ouvert sans la société civile

La participation des citoyens et de la société civile est importante dans tous les aspects de la gouvernance publique et du cycle des politiques publiques, mais elle est particulièrement essentielle dans le domaine des réformes en matière de gouvernement ouvert. Comme dans tout autre domaine de l'action publique, les citoyens et la société civile peuvent contribuer en apportant des analyses, des idées et des compétences essentielles à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie de gouvernement ouvert. Cette contribution est explicitement reconnue dans l'approche et les mécanismes à l'œuvre dans le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO), dont les articles de gouvernance stipulent que « les participants au PGO s'engagent à élaborer leurs plans d'action par pays, au moyen d'un processus multipartite, avec l'engagement actif des citoyens et de la société civile » (PGO, 2015).

En outre, le Forum économique mondial souligne la valeur que la société civile apporte aux gouvernements en tant que partie intégrante du « fondement social de la démocratie », affirmant que celle-ci représente un élément fondamental du système démocratique et qu'elle met en lumière les questions importantes. La société civile a la capacité d'exprimer des points de vue controversés, de représenter ceux qui n'ont pas voix au chapitre, de mobiliser les citoyens au sein de mouvements, de créer des solidarités entre parties prenantes et d'apporter une crédibilité aux institutions politiques

en favorisant la transparence et la redevabilité. S'agissant de la formulation des politiques publiques, la société civile est un partenaire précieux en ce qu'elle apporte une connaissance approfondie des questions, fondée sur une expérience de première main, qu'elle teste au banc d'essai et en grandeur réelle des innovations dans les services sociaux et qu'elle facilite la participation citoyenne » (FEM, 2013).

Au-delà de cet aspect, l'une des caractéristiques définissant un gouvernement ouvert est le rôle des citoyens et de la société civile qui ne sont plus des bénéficiaires passifs de la gouvernance publique, mais des agents du changement. Jusqu'ici, les programmes de réforme portaient généralement sur des solutions technocratiques telles que la réorganisation institutionnelle, les cadres de gestion de performance, les objectifs et les nouveaux protocoles et politiques publiques. Or, le gouvernement ouvert cherche à placer le pouvoir entre les mains des citoyens et de la société civile pour que ceux-ci aident à réformer leurs institutions en endossant divers rôles, notamment ceux d'auditeur, d'analyste, de décideur, de gendarme, de prestataire de services et, dans certains cas, de lanceur d'alerte.

Le tableau 4.1 résume certains des rôles que jouent les citoyens et la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert à différentes étapes du cycle des politiques publiques. Sans prétendre à l'exhaustivité, ce tableau a vocation à donner une idée de la diversité et des possibilités qui existent.

Tableau 4.1 **Rôles de la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert**

Phase du cycle des politiques publiques	Rôles
Définition des questions prioritaires	Informateur : sensibiliser le public à une question Chercheur : établir la base factuelle des questions soulevées Avocat : sensibiliser le gouvernement à une question et plaider en faveur de réformes Relais d'opinion : chercher l'adhésion du public pour aborder une question Militant : établir des réseaux et mobiliser les citoyens autour d'une question Activiste : organiser et coordonner les citoyens pour défendre une cause Représentant : recueillir et transmettre les avis des citoyens sur telle ou telle question Prescripteur : recenser et sélectionner les questions prioritaires Dispensateur de ressources : affecter des ressources à des questions prioritaires (via une procédure de budget participatif, par exemple).'
Formulation des politiques publiques	Innovateur : élaborer des réponses nouvelles à une question Incubateur : tester des réponses nouvelles à une question Expert : élaborer des options stratégiques et mener une analyse des mesures Avocat : prôner des interventions politiques particulières Militant : faire participer les citoyens à l'élaboration des interventions politiques ou à leur hiérarchisation Représentant : recueillir et transmettre les avis des citoyens sur les interventions politiques Relais d'opinion : rechercher l'adhésion du public en faveur de telle ou telle politique publique Prescripteur : définir les critères de mise en œuvre des politiques publiques Développeur institutionnel : soutenir les responsables de l'action publique
Prise de décision	Informateur : sensibiliser le public à une décision Avocat : préconiser un plan d'action auprès des responsables de l'action publique Activiste : organiser et coordonner les citoyens pour défendre un plan d'action' Représentant : recueillir et transmettre les avis des citoyens sur une décision Partenaire : adopter un plan d'action collectif Décideur : choisir un plan d'action Relais d'opinion : rechercher l'adhésion du public en faveur d'une décision

Tableau 4.1 **Rôles de la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert** *(suite)*

Phase du cycle des politiques publiques	Rôles
Mise en œuvre de l'action publique	Informateur : sensibiliser le public à une mesure (nouveaux droits, services, etc.) Expert : prodiguer des conseils sur la mise en œuvre des meures Prestataire de services : mise en œuvre des mesures Coproducteur : instaurer un partenariat avec le gouvernement pour mettre en œuvre les mesures Promoteur de citoyenneté : aider les citoyens à utiliser les droits, services, etc., nouveaux
Évaluation de l'action publique	Informateur : sensibiliser le public aux résultats de l'action publique Gardien : passer à la loupe la formulation et de la mise en œuvre des politiques Auditeur : veiller au respect de la législation et détecter les fraudes Évaluateur : évaluer l'impact de l'action publique' Lanceur d'alerte : signaler des irrégularités

Source : Travaux de l'auteur.

Le gouvernement ouvert consiste, au fond, à changer la relation entre l'administration et la société, et les citoyens et la société civile devraient jouer un rôle central dans la négociation de cette nouvelle relation. Lorsqu'une administration est vraiment résolue à s'ouvrir', son approche de la réforme doit allier transparence, participation et redevabilité.

Constituer des coalitions en faveur du changement

Il est rare que les réformes en matière de gouvernement ouvert ne suscitent pas de controverse et, ces réformes ne sauraient être conçues, en soi, par des réformateurs – qu'ils soient à l'intérieur ou à l'extérieur de l'administration – travaillant chacun dans son coin. Les changements porteurs de changements durables nécessitent d'unir les efforts de coalitions constituées à partir de différents secteurs et groupes (ministres et fonctionnaires, OSC nationales et locales, citoyens, parlementaires et médias).

Les réformateurs œuvrant à l'intérieur de l'administration ont besoin du soutien de ceux qui sont à l'extérieur pour s'opposer à l'inertie, à la recherche de rente, aux intérêts acquis, à la corruption et aux structures de pouvoir profondément ancrées dans le système. Comme l'explique le sociologue politique Larry Diamond, les acteurs de l'intérieur, même à des niveaux intermédiaires et supérieurs, ne peuvent généralement pas mobiliser par eux-mêmes le pouvoir de s'opposer au système. Et tous les incite à suivre le mouvement. De même, en l'absence d'une forme de mobilisation puissante et organisée de la société, les dirigeants favorables à une réforme institutionnelle visant à mettre fin à des pratiques politiques corrompues et inéquitables ne parviennent pas à faire passer cette réforme, et quand ils y arrivent, ne restent pas longtemps en place (Diamond, 2001).

En revanche, les réformateurs de l'extérieur ont besoin d'un soutien de l'intérieur pour changer les choses et intégrer le changement au sein des institutions. La réforme peut parfois exiger un changement législatif ou même constitutionnel et, à tout le moins, nécessiter un engagement résolu vis-à-vis de politiques et pratiques nouvelles. Là encore, comme l'a souligné Larry Diamond, il ne suffit pas que les acteurs de la société civile se forgent une cause commune, transcendant leurs intérêts par ailleurs divergents. Ils doivent

aussi s'associer à des forces sympathisantes (voire opportunistes) au sein de l'appareil d'État et du système des partis. La transformation fondamentale des institutions politiques d'un pays ne peut se faire sans une certaine implication des politiciens issus des partis politiques (nouveaux ou anciens) et, en tout état de cause, elle ne sera pas efficace ni durable si une nouvelle classe de politiciens efficaces et légitimes n'avalisent pas cette transformation, ou si celle-ci ne génère pas une nouvelle classe politique (Diamond, 2001).

La conclusion selon laquelle les OSC ne peuvent pas efficacement influencer par elles-mêmes les politiques ou les réformes gouvernementales est corroborée par des travaux menés dans le cadre de *l'International Budget Partnership* (IBP), portant sur plus d'une trentaine d'études exhaustives de campagnes de la société civile en faveur de la transparence budgétaire. D'après ces travaux, les OSC qui engagent une coopération intensive avec les acteurs étatiques et avec de multiples niveaux d'administration obtiennent globalement les meilleurs résultats (Larsen, 2016).

Les dimensions politique, culturelle et institutionnelle des réformes en matière de gouvernement ouvert font du développement de coalitions en faveur du changement un facteur déterminant. La « stratégie sandwich » de Jonathan Fox (1992) souligne, par exemple, la nécessité d'un cercle vertueux de responsabilisation entre réformateurs issus de l'administration et de la société civile afin de surmonter les forces résistant au changement. De même, la Banque mondiale (2008) a constaté que les réformes sont plus réussies quand il existe des personne qui les promeuvent au sein de l'administration et de la société civile et que celles-ci sont capables de susciter l'adhésion du public et de se soutenir mutuellement pour mener ces réformes. Ces « champions de l'action publique » ou « agents du changement » jouent un rôle crucial dans la réforme des politiques, notamment lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des opposants soucieux de préserver leur rente. Ils peuvent mobiliser et élargir les coalitions pour soutenir la réforme, gérer efficacement une opposition cherchant à protéger ses acquis et sont souvent porteurs de la vision d'un avenir plus utile pour aider les citoyens à faire face à la transition (Banque mondiale, 2008).

Néanmoins, la nécessité de constituer des coalitions en faveur du changement pour mener à bien les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert doit aller au-delà des collaborations entre administration et OSC officielles et appuyer les mouvements constitués de larges rassemblements de citoyens, de groupes informels et de réseaux. Dans leur étude sur l'utilité véritable de la participation citoyenne, John Gaventa et Gregory Barrett (2010) concluent que l'action des citoyens *via* leurs propres associations et mouvements citoyens peut avoir autant, sinon plus, de conséquences pour les États que leur participation *via* des processus formels de gouvernance, fussent-ils participatifs. Le renforcement de ces processus de changement plus larges et de leurs interactions peut permettre aux réformateurs de l'État de répondre aux demandes, de construire des alliances externes et de contribuer à ce que l'État rende des comptes (Gaventa et Barrett, 2010).

Par ailleurs, Mary Joyce et Tom Walker (2015) indiquent que les mouvements citoyens présentent par principe trois avantages par rapport aux OSC officielles pour faire aboutir des réformes en faveur du gouvernement ouvert :

1. Maillage des revendications locales : les mouvements citoyens sont mieux adaptés pour établir des liens entre les individus et les groupes aux demandes de changement comparables mais isolées.
2. Flexibilité des tactiques : les mouvements citoyens peuvent plus facilement changer de tactique dans leur interaction avec l'administration et passer de la collaboration à l'opposition.
3. Capacité de mobilisation : les mouvements citoyens sont mieux à même de mobiliser les citoyens, car ils sont plus sensibles à leurs priorités et à leurs revendications.

L'économie politique des réformes en faveur du gouvernement ouvert exige donc que les réformateurs de l'administration et de la société civile cherchent et développent de larges coalitions de ce type, qui font pencher l'équilibre des pouvoirs en faveur de la réforme (Halloran, 2014).

Comme on l'a vu dans la présente section, la collaboration entre l'administration, les citoyens et la société civile est nécessaire pour faire aboutir des réformes en matière de gouvernement ouvert pour au moins trois raisons d'ordre :

- **Normatif** : le gouvernement ouvert redéfinit la relation entre l'administration et la société, et les citoyens et la société civile doivent être associés au processus.
- **Utilitaire** : les mécanismes du gouvernement ouvert reposent sur la participation des citoyens et de la société civile, qui ont également un rôle crucial à jouer dans l'identification des questions et des priorités, la maturation des idées et la contribution aux politiques publiques.
- **Politique** : les réformes en faveur du gouvernement ouvert sont complexes et par nature politiques, et exigent, pour avoir des chances d'aboutir, que collaborent entre eux les réformateurs des différentes composantes de l'appareil de gouvernance.

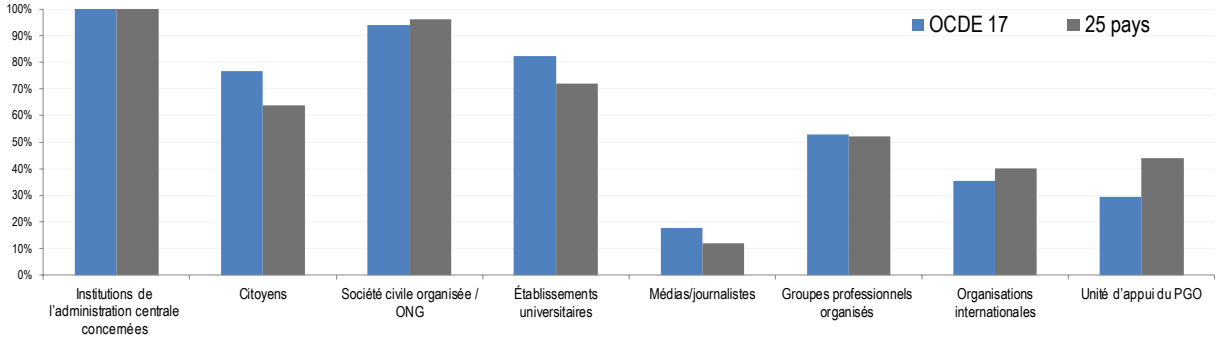
Pratique actuelle de l'implication des citoyens et de la société civile dans les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert

La section précédente a souligné l'importance de la participation des citoyens et de la société civile aux réformes en faveur du gouvernement ouvert et a prôné la constitution de coalitions pour le changement entre réformateurs de l'administration et de la société civile. S'il s'agit là d'un idéal, celui-ci est mis en perspective, dans les pages qui suivent, avec la pratique actuelle.

La quantité, mais pas forcément la qualité

Les résultats de l'enquête de l'OCDE menée dans plus d'une cinquantaine de pays indiquent que les citoyens et la société civile sont souvent associés à l'élaboration d'une stratégie en matière de gouvernement ouvert. Les gouvernements ont indiqué que, derrière les institutions des administrations centrales concernées (100 % de celles de la totalité des 25 pays ayant déclaré avoir adopté une telle stratégie), les organisations de la société civile et les ONG se classent au deuxième rang (96 % de celles du groupe des 25 pays, 94 % de celles des pays de l'OCDE) s'agissant de l'implication dans l'élaboration de la stratégie nationale en faveur d'un gouvernement ouvert. En outre, dans 64 % de l'ensemble des pays (76 % des pays de l'OCDE), les citoyens eux-mêmes ont été impliqués (graphique 4.1).

Graphique 4.1. **Acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert**



Note : Seuls les pays ayant répondu qu'ils avaient adopté une stratégie en matière de gouvernement ouvert ont été interrogés, soit n=25 (17 pour l'OCDE).

Source : Réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Cette constatation est étayée par les données de l'enquête du PGO sur la société civile, à laquelle ont pris part plus de 600 membres de la communauté mondiale du PGO et dans le cadre de laquelle 87 % des répondants ont déclaré que leur gouvernement les associait, au moins jusqu'à un certain degré, au PGO. De même, la majorité (83 %) des plans d'action nationaux évalués par le biais du Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) du PGO ont satisfait à une au moins des six étapes énoncées dans les orientations officielles du PGO (sur la base des données du PGO, s. d. a) (encadré 4.4).

Encadré 4.4. **Orientations officielles du PGO sur la participation de la société civile**

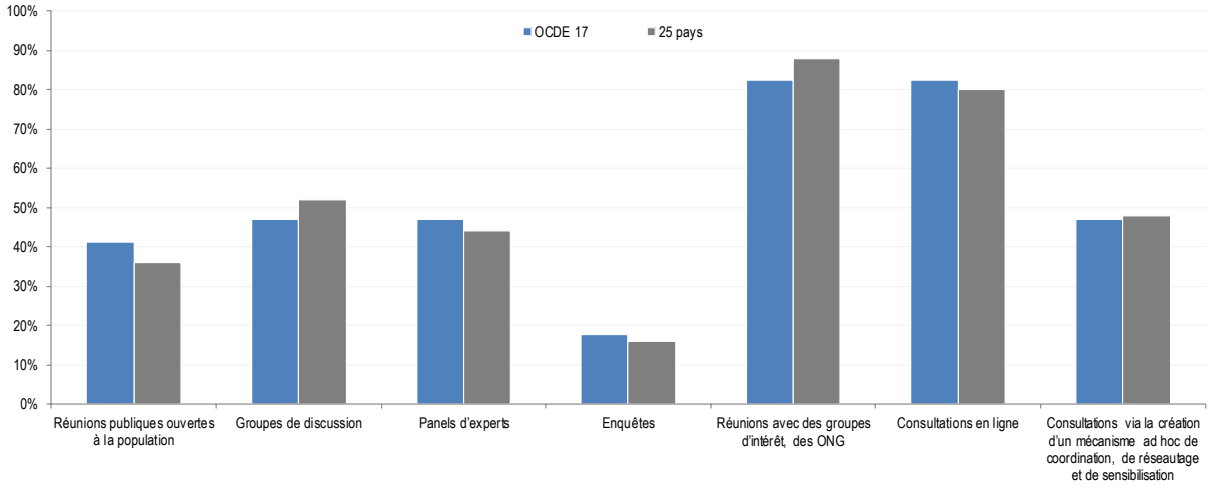
Compte tenu de la législation et des politiques nationales applicables, les participants au PGO conviennent d'élaborer leurs plans d'action nationaux conformément aux principes suivants :

- Les pays rendront compte des modalités précises de leur processus de consultation publique et de son calendrier (au moins en ligne) avant la consultation.
- Les pays consulteront largement la communauté nationale, y compris la société civile et le secteur privé ; ils rechercheront un large éventail de points de vue, établiront une synthèse de la consultation publique et mettront en ligne toutes les observations soumises par écrit.
- Les pays entreprendront des actions de sensibilisation autour du PGO pour améliorer la participation du public à la consultation.
- Les pays consulteront la population suffisamment à l'avance par le biais de divers mécanismes –en ligne ou non – afin de garantir l'accès des citoyens aux possibilités de participation.
- Les pays désigneront une enceinte pour permettre une consultation régulière multipartite sur la mise en œuvre du PGO – il peut s'agir d'une entité existante ou nouvelle.
- Les pays rendront compte de leurs efforts de consultation dans le cadre de l'auto-évaluation, et le mécanisme d'évaluation indépendant permettra d'examiner également l'application de ces principes dans la pratique.

Source : PGO (s.d. a), *OGP Explorer and IRM Data*, database, Open Government Partnership, www.opengovpartnership.org/irm/ogp-explorer-and-irm-data (consulté le 11 octobre 2016).

Ces chiffres indiquent que de nombreux gouvernements font des efforts pour faire participer la société civile à l'élaboration des réformes nationales en matière de gouvernement ouvert. Les résultats de l'enquête de l'OCDE montrent que cette participation prend diverses formes, les plus fréquentes étant les « Réunions avec des groupes d'intérêts et des ONG » et les « Consultations en ligne » (graphique 4.2). Les résultats montrent également que les gouvernements offrent aux citoyens diverses modalités de participation, parmi lesquelles des réunions publiques ouvertes à la population (36 % dans le groupe des 25 pays répondants et 41 % dans les 17 pays de l'OCDE), des réunions avec des groupes d'intérêts et des ONG (88 % dans le groupe des 25 pays, 82 % dans les 17 pays de l'OCDE) et des consultations en ligne (80 % dans le groupe des 25 pays, 82 % dans les 17 pays de l'OCDE). Quelques pays seulement recourent à des enquêtes dans (16 % des 25 pays, et 18 % des 17 pays de l'OCDE), tandis que des groupes de discussion et des panels d'experts ont été consultés dans la moitié des pays lors de l'élaboration de la stratégie de gouvernement ouvert.

Graphique 4.2. **Modes de consultation utilisés par les gouvernements lors de l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert**



Note : Seuls les pays ayant répondu qu'ils avaient adopté une stratégie en matière de gouvernement ouvert ont été interrogés, soit n=25 (OCDE 17).

Source : Réponses des pays à OCDE (2015a), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Cette diversité apparente des mécanismes reflète la priorité donnée par des plateformes telles que le PGO à la multiplicité des canaux de participation. Toutefois, un tiers (36 %, 23 % dans les 17 pays de l'OCDE considérés) des 53 pays qui ont répondu à l'enquête de l'OCDE ont pointé le manque de mécanismes institutionnels, ou leur inadéquation, pour la collaboration avec les ONG et le secteur privé comme l'un des quatre principaux obstacles à la coordination des stratégies et des initiatives en faveur du gouvernement ouvert. Les données recueillies par le Mécanisme d'évaluation indépendant du PGO indiquent également qu'il existe un certain nombre de caractéristiques fondamentales d'un engagement efficace que les gouvernements ne parviennent pas à intégrer lorsqu'ils élaborent leurs réformes en faveur du gouvernement ouvert. Par ailleurs, bon nombre d'entre eux ne proposent pas de processus ni de calendriers clairement établis, ne font pas d'information préalable ou ne mènent pas d'actions de sensibilisation (PGO, s. d. a).

Beaucoup de consultations, peu de collaboration

L'intérêt des mécanismes évoqués ci-dessus et leur capacité à mobiliser les participants sont largement fonction de leur qualité. À en juger par les données disponibles, l'ampleur et la nature des mécanismes d'implication semblent masquer le fait que le niveau et la qualité de cette participation sont variables. L'Association internationale pour la participation publique (2007) distingue les cinq niveaux de participation (« information », « consultation », « implication », « collaboration » et « autonomisation ») de plus en plus poussés à chaque étape et allant de pair avec un pouvoir de décision partagé avec les citoyens et la société civile.

Pour le gouvernement d'un peu plus de la moitié des pays répondants (52 %), cette participation correspond aux deux niveaux inférieurs (« information » et « consultation »). De même, dans la mesure où cette question a été posée dans le cadre du MEI, les données obtenues montrent qu'un tiers des plans d'action seulement ont bénéficié, pour leur élaboration, d'une participation de la société civile jugée importante (autrement dit correspondant au moins au niveau dit de l'« implication ») (PGO, s. d. b). Comme on l'a vu à la section précédente, même si les relations de collaboration entre le gouvernement et les réformateurs de la société civile sont indispensables pour élaborer, assurer et mettre en œuvre les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert, ce niveau d'association des citoyens aux décisions est actuellement l'exception et non la règle (tableau 4.2). Le rôle et le niveau d'association des citoyens à chacune de ces étapes sont traités au chapitre 5.

Tableau 4.2. **Niveaux d'association de la société civile, par le gouvernement, aux plans d'action nationaux élaborés dans le cadre du PGO**

Niveau d'implication	Enquête sur la société civile du PGO	MEI du PGO
Information - Le gouvernement tient la société civile informée.	25 %	6 %
Consultation - Le gouvernement tient la société civile informée, écoute et reconnaît ses préoccupations et ses aspirations, et fait savoir comment les commentaires du public ont influé sur sa décision. Il sollicite des commentaires sur les projets et propositions.	28 %	53 %
Implication - Le gouvernement œuvre en association avec la société civile pour s'assurer que les préoccupations et ses aspirations de celle-ci sont prises en compte dans les solutions de rechange élaborées et fait savoir comment les commentaires du public ont influé sur sa décision.	14 %	16 %
Collaboration - Le gouvernement collabore avec la société civile pour formuler des solutions et intègre dans la mesure du possible des conseils et des recommandations dans les décisions.	17 %	18 %
Autonomisation - Le gouvernement et la société civile prennent des décisions communes.	4 %	0 %
Aucun	12 %	0 %

Source : PGO (2015), « OGP Civil Society Survey », non publié ; PGO (s. d. a), *OGP Explorer et IRM Data*, base de données, Open Government Partnership, www.opengovpartnership.org/irm/ogp-explorer-and-irm-data (consulté le 11 octobre 2016).

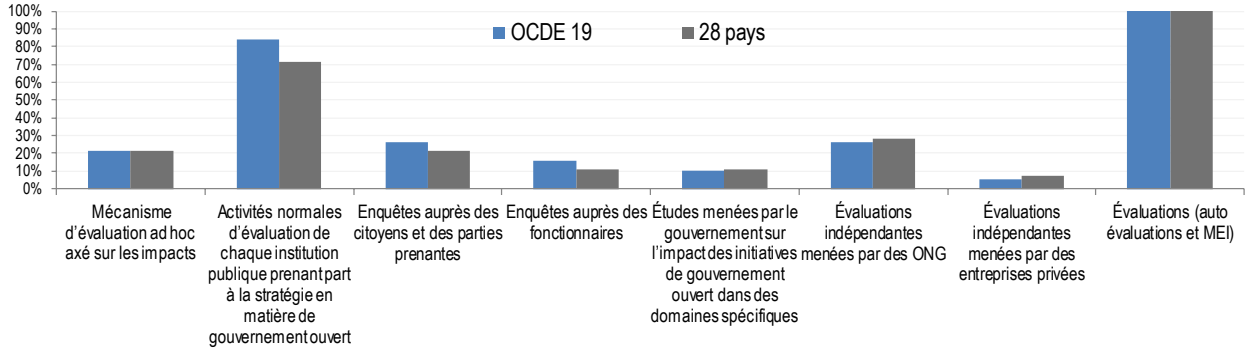
S'agissant de l'impact de la société civile sur la stratégie en faveur du gouvernement ouvert, la situation semble plus positive. Comme on l'a vu dans la section précédente, la société civile a un rôle important à jouer, tant pour ce qui est de l'identification des problèmes et de l'information à diffuser à leur sujet qu'en ce qui concerne la mobilisation et la représentation des citoyens. Lorsque la société civile remplit ces rôles, elle est particulièrement bien placée pour identifier les réformes prioritaires à intégrer dans un plan d'action pour un gouvernement ouvert. Environ 95 % des répondants à l'enquête sur la société civile du PGO déclarent que le plan d'action pour un gouvernement ouvert de leur pays couvre au moins certaines des priorités recensées par la société civile. Une proportion bien plus faible d'entre eux (13 %) affirme que le plan d'action de leur pays couvre l'ensemble des priorités identifiées par la société civile, bien que, dans ce cas, la société civile ne soit pas suffisamment ambitieuse dans ses propositions. Le plus

intéressant est que la moitié (50 %) d'entre eux indique que le plan couvre la majorité des priorités identifiées par la société civile (PGO, 2015). Les initiatives et les plateformes mondiales visant à promouvoir une gouvernance ouverte, comme le PGO, doivent être jugées en partie sur leur capacité à faire progresser ce pourcentage au cours des prochaines années. Les questions relatives au niveau d'association et de l'impact de la société civile sont étroitement liées. Plus cette association dépasse le niveau de l'« information » et de la « consultation » pour atteindre celui de la « collaboration » et l'« autonomisation », plus le rôle et l'impact de la société civile seront importants.

Suivi et évaluation

Comme on l'a vu dans la section précédente, la société civile a un rôle important à jouer pour assurer un suivi de la mise en œuvre des politiques par le gouvernement, y compris celles concernant l'ouverture de l'administration, et pour lui demander de rendre des comptes à ce sujet. Les résultats de l'enquête de l'OCDE donnent à penser que cela n'est vrai généralement que dans une certaine mesure. Seulement 29 % des répondants (26 % des pays de l'OCDE) rapportent qu'ils évaluent l'impact de leurs actions en faveur de l'ouverture de l'administration par le biais d'évaluations indépendantes menées par des ONG, tandis que 26 % également le font par le biais d'enquêtes auprès des citoyens et des parties prenantes (ce pourcentage étant de 21 % si on l'élargit à tous les pays procédant à une telle évaluation). Cependant, ces résultats semblent dus au fait que – comme on l'a vu au chapitre 3 – les réformes en faveur d'un gouvernement ouvert ne font pas l'objet d'une évaluation suffisante. Les seuls mécanismes cités le plus fréquemment sont les activités normales d'évaluation de chaque institution publique prenant part à la stratégie de gouvernement ouvert (mentionnées par 71 % de l'ensemble des pays qui évaluent l'impact et 84 % des pays de l'OCDE) et les évaluations menées dans le cadre du PGO (auto-évaluations et MEI) (86 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 79 % de 17 pays de l'OCDE) (graphique 4.3).

Graphique 4.3. **Méthodes d'évaluation des initiatives de gouvernement ouvert**



Note : Ces questions ont été posées uniquement aux pays ayant indiqué qu'ils évaluent l'impact des initiatives en matière de gouvernement ouvert, n=28 (OCDE 19).

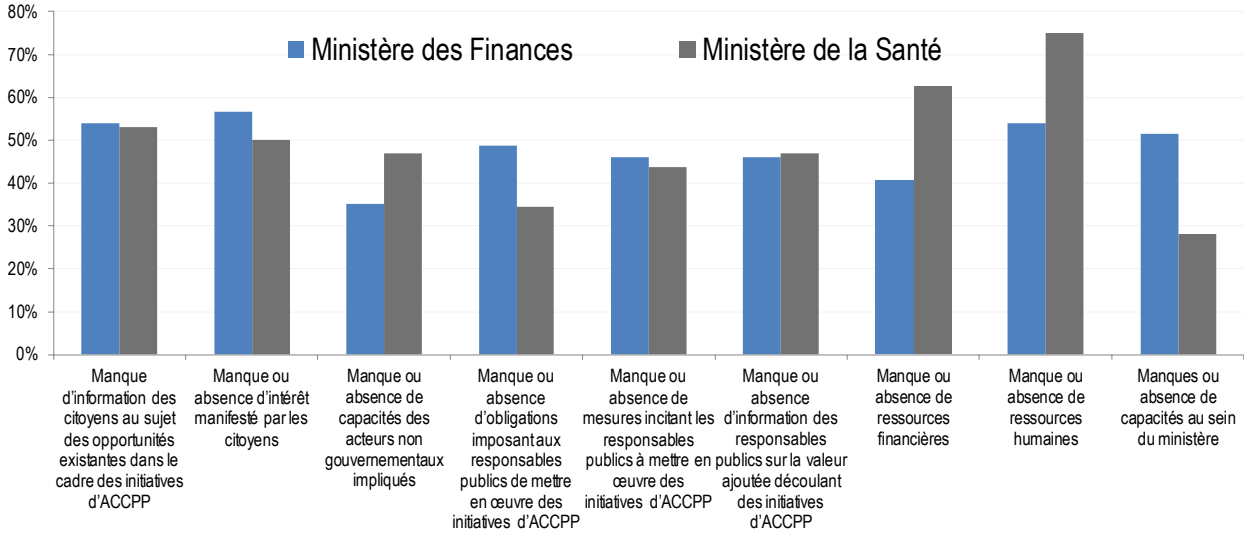
Source : réponses des pays à l'OCDE (2015), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Même si certaines OSC souhaitent procéder à des évaluations, elles peuvent avoir du mal à le faire faute de capacités et de ressources (Court et al., 2006). Au lieu de cela, les évaluateurs se trouvent souvent réduits au rôle de gendarme – vérifiant si et de quelle manière un gouvernement a mis en œuvre une réforme - sans toutefois être en mesure d'en évaluer l'impact. L'adoption d'une approche concertée, conjuguant les ressources publiques et les compétences de la société civile, pourrait être une bonne chose pour permettre une évaluation plus approfondie des réformes afin de comprendre ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et pourquoi.

Obstacles à l'implication de la société civile

Pour ce qui est de domaines d'action sectoriels spécifiques, les pouvoirs publics semblent sceptiques quant à la volonté et à la capacité des citoyens et de la société civile de prendre part à l'élaboration des politiques. Environ 50 % (44 % dans les pays de l'OCDE) des ministères de la Santé et 57 % (50 % dans les pays de l'OCDE) des ministères des Finances ont indiqué que le « manque d'intérêt ou l'intérêt insuffisant manifesté par les citoyens » constituait l'un des cinq principaux obstacles à leur implication dans le cycle des politiques publiques. De même, selon 47 % (40 % dans les pays de l'OCDE) des ministères de la Santé et 35 % (27 % dans les pays de l'OCDE) des ministères des Finances, « le manque ou l'insuffisance des capacités des acteurs non gouvernementaux (ONG et secteur privé) font partie des cinq principaux obstacles (graphique 4.4).

Graphique 4.4. **Principaux obstacles à la mise en œuvre des initiatives en faveur de l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP) à l'échelon sectoriel**



Notes : ministère des Finances n=37 (OCDE 31), ministère de la Santé n=32 pays (OCDE 25). Il a été demandé aux pays de citer les cinq principaux obstacles à la mise en œuvre des initiatives d'ACCPP et à les classer par ordre d'importance. Le graphique ci-dessus montre le pourcentage obtenu par rapport à l'ensemble des réponses et ne tient pas compte du classement réalisé par les pays. Le ministère des Finances japonais n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à l'OCDE (2015), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

D'après les examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert, les responsables publics avancent souvent que le manque d'intérêt des citoyens et de la société civile est l'une des raisons pour lesquelles ils ne les associent pas à leurs décisions. Même s'il va de soi que tous les citoyens ou OSC ne souhaitent pas être associés à tout moment à toutes les décisions, ils n'en sont pas pour autant, loin de là, apathiques ou indifférents. Le problème est plutôt, en règle générale, que les possibilités d'implication sont conçues et présentées d'une manière qui est adaptée au gouvernement et non aux citoyens et à la société civile. Les consultations publiques sont ainsi souvent étroitement centrées sur la ou les questions que les responsables publics jugent importantes, organisées dans des lieux publics, formulées dans un jargon technique et les réponses doivent être fournies dans un format précis. Si ces conditions peuvent convenir au processus de l'action publique et aux besoins des responsables publics, elles ne sont pas particulièrement attrayantes pour les citoyens ou les OSC. Comme le reconnaît la majorité des ministères de la Santé (53 % dans tous les pays, 44 % dans les pays de l'OCDE) et des ministères des Finances (54 % dans tous les pays, 53 % dans les pays de l'OCDE) dans l'enquête de l'OCDE, le manque de communication et d'information sur telle ou telle consultation peut également constituer un obstacle majeur à la participation des citoyens et de la société civile.

Cela ne veut pas dire que les responsables publics doivent verser dans l'autre extrême et concevoir des consultations adaptées aux citoyens et à la société civile, mais non aux pouvoirs publics. Il convient au contraire de concevoir des consultations adaptées aux deux parties en s'assurant qu'elles sont incitatives, qu'elles répondent aux besoins du public visé et qu'elles conviennent également au processus de l'action publique. D'après les travaux menés par « Involve », le manque de confiance dans les pouvoirs publics est un facteur important qui dissuade les citoyens et les organisations de la société civile d'y prendre part, ceux-ci étant désabusés quant aux motivations réelles du gouvernement et ayant déjà participé à des consultations ratées ou factices. (Brodie et al., 2011). C'est ce que confirment les données de l'enquête de l'OCDE, dans laquelle 28 % (23 % des pays de l'OCDE) des gouvernements ont cité « le manque de confiance entre le gouvernement et les citoyens/ONG » au nombre des cinq principaux obstacles à la mise en œuvre des initiatives en matière de gouvernement ouvert.

Si les données corroborant que le manque d'intérêt pose un problème sont limitées, elles sont nettement plus abondantes s'agissant du manque de capacités. D'après une enquête menée par l'Overseas Development Institute (Kornsweig *et al.*, 2006) auprès de 130 OSC de 33 pays d'Asie, d'Afrique, d'Europe et d'Amérique latine, les principaux obstacles à l'implication des OSC dans l'élaboration de politiques publiques sont des facteurs internes, tels que l'insuffisance de capacités, le manque de financements et le fait de ne pas avoir une connaissance suffisante des processus de l'action publique. On notera qu'il s'agit là d'un échantillon relativement restreint d'OSC par rapport aux millions d'entre elles qui sont actives dans les pays du monde entier, qui ont, dans leur ensemble, des expériences très diverses de l'implication dans l'action publique et sont confrontées à des obstacles tout aussi variés. Cela étant dit, le manque de capacités est assurément un problème auquel se heurtent de nombreuses OSC, en particulier les groupes, alliances et réseaux locaux les moins formels. Ce constat souligne la nécessité d'élaborer un processus d'implication bien pensé tenant compte du manque de ressources des participants potentiels.

Le recul de l'espace civique compromet l'ouverture de l'administration

L'espace civique – autrement dit « la liberté et les moyens [dont disposent les individus et les groupes organisés] de parler, d'accéder à l'information, de s'associer, de s'organiser et de prendre part aux décisions des pouvoirs publics » (Malena, 2015) – est un élément fondamental de la démocratie. Tous les autres aspects et mécanismes d'un gouvernement ouvert reposent, du moins en partie, sur la participation et l'indépendance de la société civile. La société civile est incapable de jouer correctement son rôle au sein de la société ou dans le domaine de la gouvernance lorsque sa liberté est menacée.

Si les résultats de l'enquête de l'OCDE sur la participation de la société civile à la stratégie en faveur d'un gouvernement ouvert sont à bien des égards positifs, ils doivent être examinés dans le contexte plus large qui est celui dans lequel la société civile exerce généralement son action. Au cours des dernières années, le recul de l'espace civique dans le monde s'est fait de plus en plus préoccupant. CIVICUS, une alliance mondiale d'OSC, a constaté que le respect des libertés de la société civile a connu un recul majeur en 2015 (CIVICUS, 2016) et qu'une ou plusieurs des libertés fondamentales d'expression, d'association et de rassemblement pacifique des acteurs de la société civile ont fait l'objet de graves atteintes dans au moins 109 pays (CIVICUS, 2016). De même, l'indice annuel « Freedom in the World » de Freedom House – qui évalue les droits politiques et les libertés civiles dans 195 pays et 15 territoires – a fait apparaître une régression de la liberté dans le monde au cours de chacune des dix dernières années, plus marquée encore en 2015, et notamment une détérioration de la situation dans certains pays de l'OCDE (Freedom House, 2016).

Il est particulièrement préoccupant que les OSC travaillant sur la problématique de la transparence de la gouvernance paient généralement le plus lourd tribut à cet égard. Pour reprendre les termes utilisés par CIVICUS dans son rapport de 2016, les organisations de la société civile, en particulier celles qui se sont engagées dans la promotion de la démocratie électorale, de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, ont reçu publiquement des menaces de la part de hauts fonctionnaires et autres responsables politiques. Bon nombre de ces menaces se sont accompagnées des allégations bien connues selon lesquelles des organisations de la société civile travaillaient avec des puissances étrangères pour renverser ou déstabiliser le gouvernement. Ces menaces ont souvent précédé l'adoption d'une législation restrictive destinée à contrôler les activités des acteurs de la société civile (Civicus, 2016).

On sait que la crainte de représailles est un facteur important quand elle est suscitée pour restreindre la capacité de la société civile à veiller à la redevabilité et à la réforme du gouvernement (Fox, 2014). Même lorsque les gouvernements appuient l'implication du public par le biais de mécanismes qu'ils créent et contrôlent, cette implication est gravement compromise s'ils ferment simultanément l'espace civique. De fait, certains éléments donnent à penser que les mouvements citoyens, décrits dans la section précédente, sont sans doute l'un des moyens les plus efficaces pour garantir la redevabilité et la réforme du gouvernement (Gaventa et Barrett, 2010, Joyce et Walker, 2015). Or, si l'implication de la société civile par les pouvoirs publics joue un rôle important, elle doit être édifiée sur les fondations d'une société civile libre, indépendante et active.

Le défi : le futur rôle des citoyens et de la société civile dans les réformes en matière de gouvernement ouvert

Comme on l'a vu dans les sections précédentes, la collaboration du gouvernement, des citoyens et de la société civile est essentielle pour parvenir à une réforme en faveur d'une gouvernance ouverte, mais dans de nombreux cas, les pratiques à l'œuvre ne tirent pas pleinement parti de ce que cette collaboration pourrait apporter. On trouvera dans cette section des recommandations sur le futur rôle des citoyens et de la société civile.

Créer un environnement propice à la société civile

Certains gouvernements continuent à estimer que leur relation avec la société civile est un jeu à somme nulle, en concluant qu'ils doivent restreindre la société civile afin de renforcer leur propre pouvoir. Cette vision de la gouvernance n'est ni durable, ni efficace. Plutôt que de considérer comme une menace pour eux les rôles que joue la société civile, les gouvernements gagneraient à en tenir compte de manière positive et à établir une relation constructive avec elle, reconnaissant la valeur ajoutée qu'elle apporte. Comme le souligne Duncan Green : tout au long de l'histoire, les mouvements citoyens ont servi d'incubateurs, soulevant de nouvelles questions devenues ensuite une donne essentielle des priorités de l'État [...] Les États qui sont attentifs et réactifs à ces mouvements naissants peuvent couper court à des décennies de conflits et de frustrations (Green, 2013).

La première étape de l'ouverture du gouvernement et de la participation de la société civile aux réformes en faveur du gouvernement ouvert consiste à créer un environnement propice à la société civile. Le Mouvement mondial pour la démocratie recense sept principes internationaux pour la protection de la société civile qui sont intégrés dans le droit international (ICNL et NED, 2012) :

- le droit à la création (liberté d'association),
- le droit d'exercer leur activité sans ingérence injustifiée de l'État,
- le droit à la liberté d'expression,
- le droit à la communication et à la coopération,
- le droit à la liberté de rassemblement pacifique,
- le droit de solliciter et d'obtenir des ressources,
- le devoir de protection qui incombe à l'État.

En plus de ces principes, la mise en place d'une loi sur l'accès à l'information et d'autres textes législatifs sur les dispositifs d'implication sont des éléments essentiels d'un environnement propice à la société civile, comme on l'a vu plus en détail au chapitre 2. Ces principes doivent au minimum être respectés et mis en pratique par les gouvernements, notamment en réduisant les restrictions législatives à l'action de la société civile, en supprimant la pesanteur des formalités d'enregistrement, en garantissant la vie et la sécurité des militants de la société civile et en promouvant le droit de se réunir et de s'associer librement.

Au-delà de ces étapes fondamentales, les gouvernements peuvent soutenir davantage le développement d'une société civile dynamique en favorisant l'accès à d'autres droits fondamentaux (comme la santé et l'éducation), en impliquant les groupes dans l'action publique et en mettant en place des partenariats intersectoriels. Dans un certain nombre de pays, les gouvernements et la société civile ont élaboré des accords de collaboration (souvent appelés pactes ou accords) qui énoncent les engagements des deux parties sur une série de questions, telles que l'indépendance de la société civile, l'accès à l'information, les financements publics, la consultation et la participation. Ces accords doivent être élaborés dans le cadre d'un processus ouvert, inclusif et collaboratif, et être appuyés par un renforcement continu des capacités des principales parties prenantes, un suivi solide et un engagement continu.[2]

Ces accords sont souvent le fruit d'un effort concerté à long terme visant à établir la confiance et à instaurer des relations entre le gouvernement et la société civile. Une communication bilatérale est nécessaire pour élaborer les fondements d'une compréhension mutuelle et renforcer les capacités en vue d'une participation et d'une collaboration futures. Pour ce faire, les gouvernements pourraient inviter les OSC à prendre part au processus d'élaboration des politiques publiques sur les questions qui sont importantes pour elles, en leur apportant tout le soutien nécessaire pour cela. Les initiatives et les stratégies en faveur d'un gouvernement ouvert pourraient être un mécanisme central à cette fin.

Pratiques exemplaires et principes en matière d'implication de la société civile

Fondés sur les bases d'une société civile dynamique, des principes et des pratiques exemplaires d'implication de la société civile peuvent être appliqués pour faire participer les citoyens et la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie en faveur d'un gouvernement ouvert ainsi que de toute autre politique publique. Il existe d'abondantes données d'observation et d'expérience accumulées au cours de plusieurs décennies dans toutes sortes de contextes nationaux permettant d'établir ce qui constitue une implication efficace. Les orientations communiquées par la Banque mondiale à son personnel (Banque mondiale, 2000) indiquent par exemple que la clé d'une consultation efficace de la société civile réside dans les mesures suivantes :

- impliquer les OSC en associant leurs représentants à la conception des processus de consultation ;
- définir clairement, dès le départ, les questions qui seront ou non prises en compte, afin d'éviter des attentes irréalistes ;
- faire preuve de respect envers les personnes consultées en assurant un suivi et une remontée d'informations ;
- utiliser des procédures de sélection appropriées pour faire en sorte que tous les intérêts pertinents soient représentés ;
- adapter les différents types d'interactions aux connaissances et aux capacités des différents groupes.

Outre le respect de ces principes et normes, les gouvernements doivent soigneusement

concevoir les processus d'implication et de collaboration afin d'avoir les meilleures chances de succès. La planification d'un processus participatif efficace requiert l'examen des facteurs suivants, sur lesquels on reviendra au chapitre 5 :

- **But (pourquoi ?)** – Quels sont les résultats escomptés ? Quels sont les éléments inclus ou exclus du champ d'application ? Quelle sera l'influence des participants ?
- **Contexte (où ?)** – Comment cette procédure s'intègre-t-elle dans le processus d'élaboration des politiques publiques et de décision ? Quelles sont les ressources disponibles ? Quel type de participation ou de collaboration existait auparavant ?
- **Personnes (qui ?) –** Qui sera concerné par la politique ou la décision ? Qui peut contribuer positivement à la politique publique ou à la décision ? Quels groupes doivent être impliqués ? Quelles sont leurs motivations, leurs ressources et leurs réseaux ? Quelles parties prenantes internes doivent être impliquées ?
- **Processus (comment ?)** – Quels sont les mécanismes de participation les plus appropriés pour atteindre cet objectif, compte tenu du contexte et des groupes de personnes concernés ? Quelles mesures prendront les responsables publics ?

Ces questions indiquent qu'un processus d'implication approprié doit être adapté à chaque cas particulier. Il importe de différencier les processus d'implication en fonction des intérêts et de la capacité des différents groupes de participants. Ainsi, alors que tel groupe de citoyens peut être le mieux placé pour contribuer à identifier et à hiérarchiser les problèmes, les OSC nationales le seront, de leur côté, pour offrir leurs compétences techniques sur les réformes en matière de gouvernement ouvert. Ainsi que le souligne la Banque mondiale (Banque mondiale, 2000), il est important de prendre acte du fait que les OSC diffèrent entre elles en ce qu'elles assument chacune plus ou moins les cinq fonctions suivantes :

1. la représentation (organisations qui agrègent la voix des citoyens) ;
2. les compétences techniques (organisations qui fournissent des informations et des conseils et font pression sur des questions particulières) :
3. le renforcement des capacités (organisations qui apportent leur soutien à d'autres OSC, y compris en matière de financement) ;
4. la prestation de services (organisations qui mettent en œuvre des projets de développement ou fournissent des services) ;
5. les fonctions sociales (organisations qui favorisent des activités créant du lien social).

Pour tirer le meilleur parti de leur implication, il peut être important de reconnaître la contribution particulière qu'un groupe de citoyens ou les OSC peuvent apporter à l'action publique et d'offrir des possibilités d'implication sur mesure.

Au-delà d'une implication ponctuelle

Les réformes en faveur du gouvernement ouvert sont des processus continus qui

exigent un effort concerté, sur la durée, de la part des réformateurs du gouvernement et de la société civile. Comme on le verra plus en détail dans le chapitre suivant, l'implication doit également être permanente et durable – elle ne peut être épisodique, mais doit être un partenariat constant et persistant ayant pour objet de définir les objectifs communs, négocier les obstacles et mettre en œuvre les réformes.

Comme on l'a vu au chapitre 1 et au début de ce chapitre, les stratégies les plus efficaces pour parvenir à des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert impliquent souvent des coalitions dépassant les frontières entre le gouvernement, la société civile et les citoyens. Pour former une telle coalition, il faut tenir compte des différentes incitations visant à mobiliser les différents groupes et des opportunités auxquelles ils doivent prendre part, et de la façon dont leurs contributions peuvent s'additionner pour devenir plus importantes que la somme de leurs parties.

La « règle du 1 % » – règle empirique qui stipule que 1 % d'une communauté d'internautes contribue de façon active, que 9 % d'entre eux interviennent occasionnellement et que 90 % d'entre eux restent de simples spectateurs – peut être instructive lorsque l'on envisage de bâtir un mouvement de réforme en faveur d'un gouvernement ouvert. Il en découle que la formation de telles coalitions nécessite une attention à trois niveaux :

1. **La collaboration** : un groupe de base est nécessaire pour diriger le processus, en consacrant ses compétences, son temps et son énergie à l'élaboration et à la mise en œuvre de réformes et en mobilisant d'autres personnes pour obtenir leur participation et leur soutien. La confiance est un élément essentiel pour que cette collaboration porte ses fruits, même si on ne peut s'attendre à ce qu'elle soit présente dès le début. En effet, le gouvernement et les réformateurs de la société civile ne seront en mesure de nouer une relation qui affermisse la confiance dans le temps que par un acte de foi. Même si cet acte de foi s'accompagne nécessairement de certaines incertitudes, un dialogue ouvert et franc engagé dès le départ pour comprendre les objectifs, les attentes et la situation de l'autre partie peut dans une certaine mesure faciliter le processus. Aucune collaboration n'est exempte de difficultés, et certains événements la mettront inévitablement en péril. Cela étant, la plupart des obstacles peuvent être surmontés grâce à un dialogue ouvert et franc. Les orientations du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO, 2016) sur la conception et la gestion de forums multipartites présentent un certain nombre de modèles de dialogue et de collaboration permanents élaborés par les gouvernements et la société civile des pays qui en sont membres, tels que l'Arménie, le Brésil, le Chili, la Croatie, El Salvador, l'Estonie, la Géorgie, le Ghana, le Mexique, le Pérou, la Sierra Leone et l'Uruguay. Le manuel décrit le cas de la Sierra Leone, où un comité directeur national du PGO a été créé afin de surmonter la méfiance et une culture d'opposition systématique entre le gouvernement et la société civile (PGO, 2016).
2. **La participation** : un groupe de participants plus large est nécessaire pour apporter ses contributions – commenter, contester et nourrir la réflexion et les projets et améliorer les politiques publiques – sur les questions qui les touchent ou lorsqu'ils ont quelque chose à offrir (par exemple, des idées, des compétences ou

des connaissances). Pour cela, comme on l'a vu, la procédure d'implication doit être bien conçue – le processus doit être clair, les possibilités de participation doivent bien définies et accessibles, et un processus de remontée des informations doit être mis à la disposition des participants – afin que les citoyens et les OSC puissent facilement s'intégrer dans le processus ou s'en extraire à leur guise. Toutes sortes de modes de participation peuvent être utilisées – de la contribution participative aux audits citoyens – pour associer les citoyens et/ou les OSC au processus d'identification des questions prioritaires et de proposition et à d'élaboration des éléments détaillés des réformes en faveur du gouvernement ouvert (encadré 4.5).

3. **La transparence :** l'action publique doit être transparente tant pour les personnes qui prennent part à la conception des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert que pour celles qui sont extérieures, afin qu'elles puissent comprendre ce qui se passe et qu'elles puissent, elles aussi, y participer ou apporter leur contribution. Cela nécessite que les informations sur tous les aspects de l'action publique leur soient communiquées sur divers supports (sites internet des pouvoirs publics, médias sociaux, presse papier, etc.) d'une manière qui leur soient accessible et, en particulier, qu'elles soient informées des principales étapes afin de pouvoir apporter leur contribution, discuter des priorités et assurer un suivi des résultats obtenus.

Encadré 4.5. **Simplifier la bureaucratie : le cas de l'Italie**

Le recours aux activités de consultation en ligne des citoyens et des entreprises dans l'optique d'une simplification administrative a considérablement augmenté au cours des dernières années. En octobre 2013, une importante procédure de consultation en ligne – *100 Procedure più complicate da semplificare* (« les 100 procédures les plus difficiles à simplifier ») – a été lancée conjointement par le gouvernement, les collectivités régionales et locales ainsi que les associations patronales les plus concernées. Fin janvier 2014, cette consultation visait à recenser les procédures administratives que les citoyens et les entreprises jugeaient les plus lourdes. Cette consultation a permis de recueillir les commentaires de plus de 2 000 usagers, qui ont ensuite été utilisés pour dresser la liste des dix domaines où la règlementation est la plus lourde. Les citoyens comme les entreprises ont cité la fiscalité et la construction. Les entrepreneurs ont également mis en évidence des domaines comme la gestion d'entreprise, les marchés publics et la sécurité au travail, tandis que les citoyens ont mis l'accent sur les procédures concernant les soins de santé, les personnes ayant des besoins particuliers, le travail et la sécurité sociale. Les résultats de la consultation ont ouvert la voie au lancement de mesures de simplification portant sur les problématiques proposées par les citoyens et les entreprises. Dans premier temps, un certain nombre de mesures de simplification « accélérée » ont été mises en œuvre afin d'alléger immédiatement les pesanteurs administratives. Ensuite, un ensemble cohérent de mesures a été inclus dans le programme de simplification pour 2015-2017, qui a été lancé à la fin de 2014. Ce programme comprend plusieurs mesures visant à réduire les coûts et les délais d'attente pour les entreprises et les citoyens dans cinq secteurs stratégiques : citoyenneté numérique, santé et bien–être, fiscalité, construction et entreprises.

Source : OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264257993-en.

Outre le fait de communiquer des informations sur le processus, il convient de mener activement des campagnes de sensibilisation pour informer les citoyens au sujet des réformes en faveur du gouvernement ouvert afin de toucher de nouveaux groupes de la société qui pourraient ne pas immédiatement comprendre l'utilité de cette démarche par rapport à leur situation. Une attention particulière doit également être accordée à la participation des groupes sous-représentés, en particulier ceux qui sont généralement exclus dans la société, qui apporteront un point de vue qui leur est propre sur ces questions.

Associer les mouvements citoyens

Les gouvernements ne doivent pas se contenter d'impliquer les citoyens et la société civile aux opportunités qu'ils créent et contrôlent. Les responsables publics doivent également associer les groupes et mouvements mis sur pied par les citoyens et la société civile eux-mêmes. Comme on l'a vu dans ce chapitre, ces mouvements peuvent mobiliser d'importants pans de la population et faire entendre leurs intérêts communs. Ainsi que l'a indiqué Duncan Green (2013), ils peuvent aussi servir d'incubateurs, soulevant des questions susceptibles de devenir des priorités gouvernementales.

Il n'appartient pas seulement aux gouvernements d'impliquer davantage les mouvements citoyens. Il est également impératif que les OSC nationales nouent des liens avec ces mouvements et les soutiennent. Comme l'affirment Brendan Halloran et Walter Flores, les ONG devraient se demander comment mieux intégrer à leurs stratégies celles des organisations et des mouvements citoyens. Ils ont constaté que, dans des contextes difficiles comme au Mexique et en Colombie, les activités professionnalisées des associations exerçant une vigilance civile et la mobilisation et la pression de la base sont complémentaires pour responsabiliser davantage l'État, se traduisant par un recul notable de l'impunité. Il existe de nombreux autres exemples – comme la Campagne d'action pour le traitement en Afrique du Sud – où les stratégies professionnelles des ONG prennent en compte les mouvements citoyens et recherchent des synergies avec eux, souvent grâce à une bonne analyse politique et à des méthodes souples et adaptées (Halloran et Flores, 2015). Pour réussir réellement, le champ de l'action en faveur d'un gouvernement ouvert ne doit plus être le fait d'un ensemble de réformateurs isolés mais être investi par un mouvement de citoyens, d'OSC, de responsables publics, de politiciens et d'autres parties prenantes mobilisés autour d'une cause commune et unissant leurs efforts pour porter des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert.

Conclusion

La participation des citoyens et des organisations de la société civile est essentielle à l'élaboration, à l'adoption et à la mise en œuvre des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert. Comme on l'a vu dans le présent chapitre, cette implication est importante pour au moins trois raisons d'ordre normatif, utilitaire et politique. Les relations de collaboration entre le gouvernement et les réformateurs de la société civile sont nécessaires pour concevoir, faire passer et mettre en œuvre des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert, mais l'implication à ce niveau est généralement l'exception et non la norme. Bien que la majorité des gouvernements interrogés dans le cadre de

l'enquête de l'OCDE associe, dans une certaine mesure, les citoyens et les organisations société civile à la définition d'une stratégie en faveur d'un gouvernement ouvert, ils le font davantage, semble-t-il, par le biais de consultations que par celui d'une véritable collaboration.

Il existe en outre un certain nombre de problèmes communs relatifs à la qualité de ces consultations et qui en amoindrissent l'impact – comme le fait que les gouvernements ne mettent pas en place, pour les intéressés, des procédures transparentes et des calendriers précis, ne les avertissent pas à l'avance ou omettent de les en informer. Cette forme d'implication a lieu, par ailleurs, dans un contexte général de recul de la liberté des organisations la société civile dans le monde. Or, même lorsque les gouvernements appuient l'implication du public par le biais de mécanismes qu'ils créent et contrôlent, cette implication est gravement compromise s'ils ferment simultanément l'espace civique.

Certains gouvernements continuent à estimer que leur relation avec la société civile est un jeu à une somme nulle, en concluant qu'ils doivent restreindre la société civile afin de renforcer leur propre pouvoir. Cette vision de la gouvernance n'est ni durable, ni efficace. Plutôt que de considérer comme une menace pour eux les rôles que joue la société civile, les gouvernements gagneraient à en tenir compte de manière positive et à établir une relation constructive avec elle, reconnaissant la valeur ajoutée qu'elle apporte.

Fondés sur les bases d'une société civile dynamique, des principes et des pratiques exemplaires d'implication de la société civile peuvent être appliqués pour faire participer les citoyens et la société civile à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie en faveur d'un gouvernement ouvert. Mais cela ne suffit pas. Les réformateurs qui agissent au sein et en dehors des gouvernements doivent donc encore former des partenariats et forger de larges coalitions pour faire advenir le changement, notamment en mobilisant, en soutenant et en impliquant les mouvements citoyens.

Principaux constats

- La participation des citoyens et de la société civile est importante dans tous les domaines de la gouvernance publique, mais plus particulièrement pour concevoir et mettre en œuvre des réformes en faveur d'un gouvernement ouvert.
- L'ouverture de l'administration consiste essentiellement à changer la relation entre le gouvernement et la société : la participation des citoyens et des organisations de la société civile est donc cruciale pour définir les priorités, formuler et mettre en œuvre les politiques publiques, en assurer le suivi et les évaluer, ainsi que pour concevoir et fournir des services publics.
- Toutefois, tous les pays éprouvent des difficultés à exploiter pleinement ce potentiel. Pour y remédier, les pays doivent créer un environnement propice à la société civile et un cadre solide de participation citoyenne, et opérer un changement radical du mode de fonctionnement du secteur public pour en adopter un qui entérine le fait que les réformateurs au sein et en dehors du gouvernement doivent s'allier et collaborer par l'entremise de partenariats et de coalitions en faveur du changement.

Notes

1. Les mouvements citoyens ont exercé leur influence à des degrés divers dans les différentes régions du monde. Par conséquent, les chercheurs ont recouru, sous de nombreuses formes, à cette notion pour désigner un groupe de personnes poursuivant des objectifs similaires. Par souci de simplicité, ce rapport ne présentera que l'une des définitions fréquemment citées par Charles Tilly. Selon ce sociologue, politologue et historien américain, la notion de mouvement citoyen se compose de trois grands éléments : 1) une campagne fondée sur une action prolongée et organisée du public qui formule des revendications collectives vis à vis des autorités visées ; 2) une démarche commune consistant à recourir à plusieurs méthodes d'action politique : création d'associations et de coalitions ad hoc, rassemblements publics, processions solennelles, veillées, meetings publics, manifestations, pétitions, déclarations dans la presse et publication de pamphlets ; et 3) la représentation collective, par des participants unifiés, de la dignité, de l'unité, du nombre (par exemple de pétitions signées ou de manifestants) et de l'engagement (Tilly, 2004). Les forums les plus visibles des mouvements de société internationaux sont aujourd'hui le Forum social mondial ou encore les groupes qui appellent à l'utilisation durable des ressources naturelles ou à l'éradication de la pauvreté.

2. Le Guide pour un gouvernement ouvert dispense des conseils sur la façon de concevoir un tel pacte avec la société civile. Pour plus d'informations, voir www.opengovguide.com/commitments/develop-a-compact-with-civil-society-to-achieve-common-goals/.

Références

Association internationale pour la participation publique (2007), « Spectrum de la participation du public d'AIP2 », www.iap2canada.ca/Resources/Documents/French%20Language/P01_2011_FR_Spectrum.pdf.

Banque mondiale (2008), *The Political Economy of Policy Reform: Issues and Implications for Policy Dialogue and Development Operations*, Banque mondiale, New York.

Banque mondiale (2000), *Consultations with Civil Society Organizations: General Guidelines for World Bank Staff*, Banque mondiale, New York.

Banque mondiale (s.d.), *Définition de la société civile*, Banque mondiale, New York, http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20614159~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1153825,00.html.

Brodie, E. et al. (2011), *Pathways through Participation: What creates and sustains active citizenship?*, Involve, IVR et NCVO, Londres.

CIVICUS (2016), *Civil Society Watch Report*, CIVICUS, Johannesbourg.

Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (1998), « Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », Aarhus, Danemark, 25 juin, www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf (consulté le 16 septembre 2016).

Court, J. et al. (2006), *Policy Engagement: How Civil Society Can Be More Effective*, ODI, Londres.

Diamond, L. (2001), « What Civil Society Can Do to Reform, Deepen, and Improve Democracy », exposé présenté à l'occasion du séminaire « Civil Society, Social Capital, and Civic Engagement in Japan and the United States », 12-13 juin 2001.

Evans, P. (1996), « Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy », *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1119–1132.

FEM (2013), « The Future Role of Civil Society », *World Scenario Series*, Forum économique mondial, Cologne/Genève.

Fox, J. (2014), « Social Accountability: What Does the Evidence Really Say? », *GPSA Working Paper,* n° 1, Washington DC : Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale.

Fox, J. (1992), *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Cornell University Press, Ithaca.

Freedom House (2016), *Freedom in the World 2016: Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure*, Freedom House, Washington, DC.

Gaventa, J. et G. Barrett (2010), « So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Participation », Development Research Centre, Brighton.

Ghaus-Pasha, A. (2007), « Role of civil society organizations in governance », in *Public Administration and Democratic Governance: Governments Serving Citizens*, septième Forum mondial « Réinventer l'État », 26–29 juin 2007, Vienne, Autriche, Nations Unies, New York.

Green, D. (2013), « The Role of the State in Empowering Poor and Excluded Groups and Individuals », noté élaborée pour la réunion du Groupe d'experts sur « les politiques et les stratégies visant à promouvoir l'autonomisation dans les domaines de l'élimination de la pauvreté, de l'intégration sociale, du plein emploi et du travail décent pour tous », 10–11 septembre 2013, Division des politiques sociales et du développement social du Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, New York.

Gurría, A. (2014), Forum International de l'OCDE sur le gouvernement ouvert – Allocution de bienvenue et d'ouverture par Angel Gurría, OCDE, www.oecd.org/about/secretary-general/oecd-international-forum-on-open-government-remarks-by-angel-gurria.htm (consulté le 19 septembre 2016).

Halloran, B. (2014), *Thinking and working politically in the transparency and accountability field*, Transparency and Accountability Initiative, Londres.

Halloran, B. et W. Flores (2015), « Mobilising accountability: Citizens, movements and the state », Transparency and Accountability Initiative, Londres.

ICNL (International Center for Not-for-Profit Law) et NED (Fondation nationale pour la démocratie) (2012), *Défendre la société civile. Rapport, Deuxième édition*, Mouvement Mondial pour la Démocratie, Washington, DC.

Involve (2009), « Open Government: beyond static measures ».

Joyce, M. et T. Walker (2015), « A Movements Perspective on Transparency and Accountability », Transparency and Accountability Initiative, Londres.

Kornsweig, J. et al. (2006), *CSOs, Policy Influence, and Evidence Use: A Short Survey,* ODI, Londres.

Larsen, J. (2016), *You cannot go it alone: Learning from co-operative relationships in civil society budget campaigns*, International Budget Partnership, Washington, DC.

Malena, C. (2015), *Improving the measurement of civil space*, Transparency and Accountability Initiative, Londres.

Nations Unies (2012), « L'avenir que nous voulons », https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_french.pdf.pdf (consulté le 16 septembre 2016).

Nations Unies (1992), « Action 21 », Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin, www.un.org/french/ga/special/sids/agenda21/action23.htm (consulté le 16 septembre 2016).

OCDE (2016), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en.

OCDE (2015), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

OCDE (2011), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr.

OCDE (2001), « Impliquer les citoyens : L'information, la consultation et la participation du public dans le processus de prise de décision », *Note de synthèse*, n° 10, OCDE, Paris.

Ostrom, E. (1996), « Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development », *World Development*, vol. 24, n° 6, pp. 1073–1087.

Participedia (s.d.), « About », http://participedia.net/ (consulté le 19 septembre 2016).

PGO (Partenariat pour un gouvernement ouvert) (2016), *Designing and Managing an OGP Multistakeholder Forum: A Practical Handbook with Guidance and Ideas*, OGP, Washington, DC.

PGO (Partenariat pour un gouvernement ouvert) (2015), « Requirements », www.opengovpartnership.org/how-it-works/requirements (consulté le 21 octobre 2016).

PGO (s.d. a), OGP Explorer et données IRM, base de données, Partenariat pour un gouvernement transparent, https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism/ogp-explorer-and-irm-data (consulté le 11 octobre 2016).

PGO (s.d. b), « Civil society engagement », www.opengovpartnership.org/how-it-works/civil-society-engagement (consulté le 19 septembre 2016).

Reuben, W. (2003), « The Role of Civic Engagement and Social Accountability in the Governance Equation », *Social Development Notes*, Note n° 75, mars, Banque mondiale, Washington, DC.

Tilly, C. (2004), *Social Movements 1768-2004*, Paradigm Publishers, Colorado.

Tusalem, R. (2007), « A Boon or a Bane? The Role of Civil Society in Third- and Fourth-Wave Democracies », *International Political Science Review*, n° 28, pp. 361–386.

Chapitre 5.

Organiser au mieux la participation des citoyens

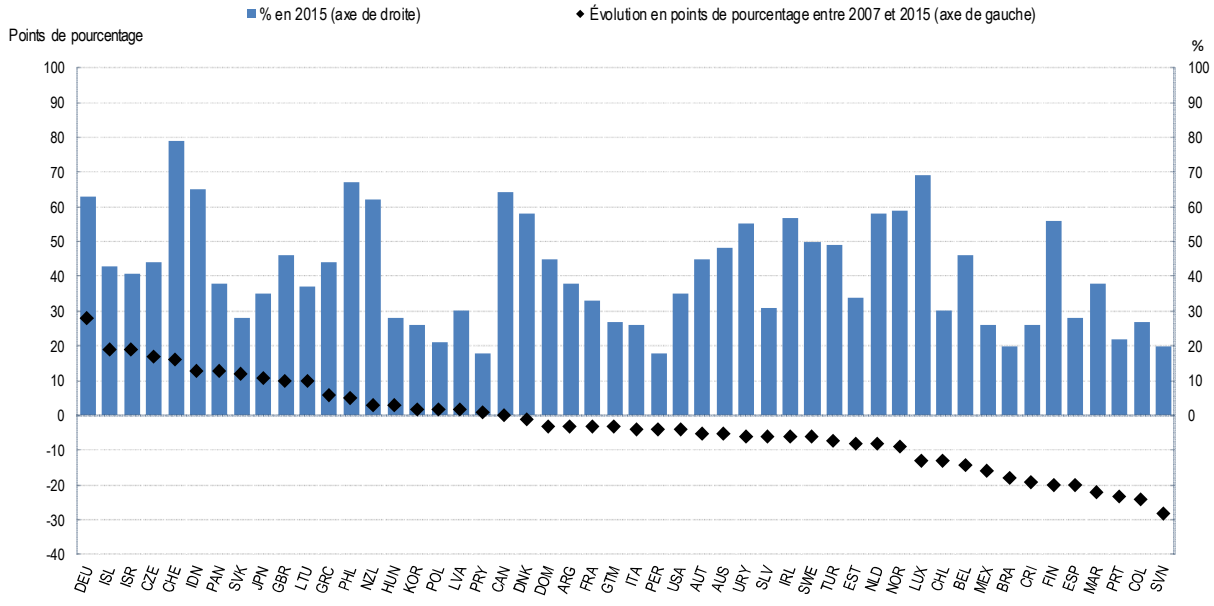
Nous évaluons dans ce chapitre la participation des citoyens à chaque étape du cycle des politiques publiques, pour constater que la plupart des pays ont, en la matière, mis au point des démarches novatrices allant de l'information et de la consultation sur les priorités de l'action publique à la co-conception et la co-prestation des services publics. Sur la base des données recueillies auprès de plus de 50 pays dans le cadre de l'Enquête de 2015 de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert et l'association des citoyens au cycle des politiques publiques, avec un accent particulier sur les ministères des Finances et de la Santé, le présent chapitre traite de l'état d'avancement des initiatives concernant la participation à travers le monde, et examine les éléments – dont les cadres juridique, institutionnel, politique et applicatif nécessaires – susceptibles de l'ancrer véritablement.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut du plateau du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies israéliennes de la Cisjordanie au titre des normes du droit international.

Introduction

Le contexte de l'action des pouvoirs publics ne cesse d'évoluer. La participation des électeurs aux élections est en baisse dans de nombreux pays (Pew Research Centre, 2016), le niveau de confiance dans les institutions publiques est faible (graphique 5.1) et l'adhésion aux partis politiques est en recul (OCDE, 2005a). Les citoyens sont mieux informés, grâce à un accès à internet plus répandu et aux technologies modernes ; et ils s'attendent à ce que les gouvernements élaborent des politiques et prennent des décisions qui tiennent compte de leurs préférences, opinions et connaissances. Les appels en faveur d'une transparence et d'une redevabilité accrues des pouvoirs publics augmentent à mesure que le grand public et les médias examinent de plus près les mesures prises par les pouvoirs publics et que les normes de la vie publique se codifient et s'améliorent (OCDE, s. d. ; ONU-DAES, 2011).

Graphique 5.1. **Confiance dans les gouvernements nationaux dans un certain nombre de pays**



Note : les données se rapportent au pourcentage de personnes ayant répondu « Oui » à la question « Avez-vous confiance dans le gouvernement national ? ». Les données concernant l'Autriche, la Finlande, l'Irlande, la Norvège, le Portugal, la République slovaque, la Slovénie et la Suisse sont celles de 2006 au lieu de 2007. Les données concernant l'Islande et le Luxembourg sont celles de 2008 au lieu de 2007. Les données concernant le Maroc sont celles de 2011 au lieu de 2007. Les données concernant la Tunisie ne sont pas fournies.

Source : Gallup World Poll (s. d.), « Gallup World Poll » www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.

Un accroissement de l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP)[1] est au cœur de l'ouverture de l'administration et doit faire partie intégrante du mouvement des pays vers un État ouvert (pour plus de détails, voir chapitre 6). Il en découle un regain d'attention à l'égard des mécanismes par lesquels les gouvernements

dépassent le rôle de simple prestataire de services pour nouer des partenariats plus étroits avec toutes les parties prenantes concernées, y compris le secteur privé, les universités et les institutions étatiques indépendantes (OCDE, 2016a). Alors que dans le passé les démarches d'association des citoyens ont été pour la plupart unilatérales (les pouvoirs publics fournissant des « informations » aux citoyens), d'autres approches en faveur d'un dialogue actif bidirectionnel entre les citoyens et les autorités ont vu le jour (Lukensmeyer et Torres, 2006). Dans cette nouvelle vision du secteur public, les citoyens ne sont plus des récepteurs passifs de l'information publique (OCDE, 2016a). Au contraire, les autorités et les citoyens s'engagent dans une construction conjointe de valeur (OCDE, 2016a) :

« Au cœur de cette vision se trouve la capacité des gouvernements à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des services qui reflètent et répondent mieux aux besoins et aux préférences de la société dans son ensemble, y compris ceux des communautés vulnérables et défavorisées et des hommes et femmes de diverses origines. En interne, cette vision exige de nouvelles approches de l'action publique, axées sur l'harmonisation, la prise de décision fondée sur des données probantes et la prestation conjointe dans le but d'optimiser la productivité et l'impact. Sur le plan externe, elle opte pour une démarche participative centrée sur l'individu, qui crée de la valeur publique et renforce la légitimité du secteur public et la confiance placée en lui » (OCDE, 2016a).

Dans le monde entier, des pays ont de longue date expérimenté différents types de participation citoyenne ; il existe maints exemples de bonnes pratiques dans ce domaine. Alors que la plupart des pays s'accordent sur les avantages potentiels de l'ACCPP, les raisons pour lesquelles les pays déclenchent des initiatives de participation citoyenne et les modalités de leur mise en œuvre diffèrent considérablement. De plus, la connaissance de l'impact réel et des coûts des initiatives de participation reste limitée. Pour l'instant, 37 % des ministères des Finances (42 % dans les pays de l'OCDE) et 25 % des ministères de la Santé (32 % dans les pays de l'OCDE) ayant répondu à l'enquête de l'OCDE n'évaluent pas leurs initiatives, ce qui limite leur capacité à les améliorer.

Il ne peut y avoir de modèle unique de participation citoyenne (ONU-DAES, 2011). La conception, la mise en œuvre et l'évaluation adéquates d'un modèle donné de participation dépendent du contexte juridique, institutionnel, culturel, historique, socio-économique et politique de chaque pays. Le présent chapitre identifie donc les principaux piliers d'une participation des citoyens réussie et propose aux pays des bonnes pratiques qui pourraient inspirer la conception d'initiatives futures. Afin de mieux faire comprendre les principaux facteurs favorables et les principaux obstacles aux avancées possibles aux différentes étapes du cycle des politiques publiques, ce chapitre décrit des exemples concrets d'expériences nationales d'association fructueuse des citoyens à l'action publique.

Définition de l'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP)

Une nouvelle forme de gouvernance allant au-delà des démarches participatives traditionnelles et mettant l'accent sur le partage du pouvoir, sur l'information et sur le respect mutuel entre le gouvernement et les citoyens (Corella, 2011) apparaît lentement. Toutefois, comme l'indique l'OCDE (2001), « [L]orsqu'ils agissent pour renforcer leurs

relations avec les citoyens, les gouvernements ne renoncent pas à leur droit et à leur devoir de conduire leurs politiques et de prendre des décisions ».

La participation peut être comprise comme l'interaction, formelle ou informelle, du gouvernement, des citoyens et des parties prenantes (organisations de la société civile, universités, secteur privé, etc.), engagée à l'initiative des uns ou des autres et utilisée pour étayer une action précise de façon à permettre des décisions réfléchies et à éviter toute captation de l'action publique (OCDE, 2016a). Par conséquent, la participation peut être définie comme le processus par lequel tout individu ou groupe pur lequel un domaine d'action spécifique présente un intérêt ou un enjeu est impliqué dans les activités connexes et les processus de décision et de mise en œuvre.

La notion traditionnelle de participation a évolué ces dernières années vers le concept d'« association ». La participation se réfère à la participation des individus et des groupes à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation d'un projet ou d'une politique (OCDE, 2016a). L'association va plus loin car elle englobe également des concepts tels que la co-création de politiques, qui décrit la poursuite systématique d'une coopération continue des organismes gouvernementaux et des parties prenantes. Ce phénomène redéfinit les rôles respectifs et la relation entre les gouvernements et les citoyens (OCDE, 2016a).

La participation citoyenne ne se substitue pas à l'application des règles et principes formels de la démocratie représentative : élections libres et équitables, assemblées représentatives, redevabilité des responsables, neutralité politique de l'administration, pluralisme et respect des droits de l'homme (OCDE, 2001). À l'exception des formes les plus avancées de participation (comme la coproduction), la responsabilité finale des décisions incombe aux gouvernements élus, qui sont responsables devant la population. Par conséquent, la participation citoyenne renouvelle et approfondit les démocraties en réduisant l'écart entre les gouvernements et le public qu'ils servent et en améliorant la légitimité des décisions (Sheedy, 2008). Le Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies (ONU -DAES, 2011) ajoute que « la participation des citoyens fait référence à l'association du public à la détermination de la façon dont une société s'oriente, prend des décisions sur les grands enjeux de politique publique et exécute des programmes au profit des citoyens ».

Avantages et difficultés de la participation

De nos jours, il existe un consensus sur le fait que les gouvernements se doivent de concevoir et mettre en œuvre des politiques et des services plus inclusifs répondant aux besoins de tous les membres de la société afin de favoriser une croissance plus inclusive et durable (OCDE, 2015a).

Si elle est bien mise en œuvre, la participation des citoyens à l'action publique et à la prestation des services peut constituer un investissement judicieux pour toutes les parties prenantes. Des travaux de recherche effectués par l'OCDE, comme l'Examen sur le gouvernement ouvert relatif à l'Indonésie, montrent que la participation des citoyens peut apporter de nombreux avantages aux gouvernements, aux citoyens et aux autres parties prenantes. Ces avantages peuvent être répartis en deux groupes (OCDE, 2016d ; OCDE, 2015b ; Corella, 2011) :

1. **Avantages opérationnels** (amélioration des résultats) : recouvre l'idée que la participation peut améliorer la qualité des politiques, des lois et des services car ceux-ci ont été élaborés, mis en œuvre et évalués sur la base de données meilleures et de choix mieux étayés. Ils peuvent également bénéficier des idées novatrices des citoyens et être plus efficients.
2. **Avantages intrinsèques** (action publique meilleure et plus démocratique) : désigne l'amélioration et de la démocratisation du processus, qui devient plus transparent, inclusif, légitime et responsable. Un meilleur processus peut contribuer à renforcer la démocratie représentative, à renforcer la confiance dans les pouvoirs publics et à bâtir la cohésion sociale.

Par conséquent, la participation des parties prenantes peut créer un cercle vertueux dans lequel les citoyens sont associés plus activement aux choix, aux réformes et aux réalisations (OCDE, 2015a). Cependant, l'hypothèse que la participation serait nécessairement positive pour la qualité de la démocratie et l'amélioration de l'action publique n'est pas encore solidement étayée. Par exemple, de nouvelles initiatives prises par les gouvernements ces dernières années n'ont pas nécessairement entraîné d'augmentation parallèle de la qualité et de la légitimité perçues de l'action gouvernementale, ni des niveaux de confiance plus élevés (OCDE, 2016a). Par conséquent, le lien entre la participation des citoyens et les avantages susmentionnés n'est pas automatique (OCDE, 2016a).

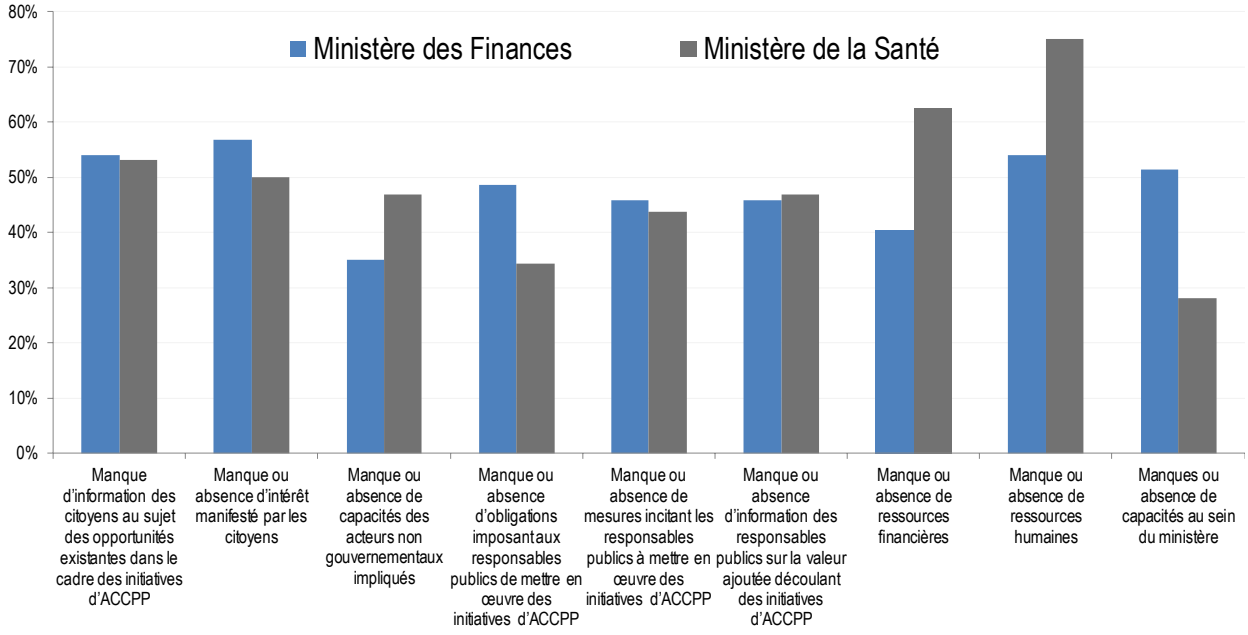
En outre, comme l'indiquent l'OCDE (2015a, 2016a), ONU-DAES (2011) et l'Institut européen pour la participation publique (2009), les gouvernements et les parties prenantes doivent surmonter, en manière de participation, les obstacles suivants :

- capacité administrative insuffisante ; mandats, planification ou incitations déficients ; culture administrative défavorable ;
- difficultés d'accès à des groupes sociaux difficiles à atteindre, en particulier sous-représentés dans la population (que ce soit sur la base du contexte social ou économique, de l'identité ethnique ou culturelle, ou du sexe, ou de la localisation) ;
- faible participation, y compris problèmes d'alphabétisation, d'accessibilité ou d'impact perçu, en termes de temps ou d'énergie, pour mobiliser ;
- coût temporel, financier et politique élevé si la participation est mal gérée ;
- risque de lassitude du citoyen à l'égard de la participation.

En fait, le manque de ressources humaines (75 % de l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE et 80 % des pays de l'OCDE) et le manque de ressources financières (63 % et 60 % respectivement) constituent les principaux obstacles à la mise en œuvre effective des initiatives d'ACCPP identifiées par les ministères de la Santé, qui en pâtissent plus que les ministères des Finances. En outre, ces derniers sont davantage confrontés à l'insuffisance de mesures incitant les agents publics à mettre en œuvre les initiatives d'ACCPP (46 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 50 % dans les pays de l'OCDE) et à l'insuffisance de capacités du ministère (51 % de l'ensemble des pays et 50 % dans les pays de l'OCDE), comme on l'a vu plus en détail au chapitre 2. Le fait que

les citoyens ne soient pas informés des possibilités offertes par l'ACCPP, le manque d'intérêt des citoyens et le manque de sensibilisation des agents publics à la valeur ajoutée des pratiques d'ACCPP sont autant de défis communs aux ministères des Finances et de la Santé (graphique 5.2).

Graphique 5.2. **Principaux obstacles à la mise en œuvre de l'ACCPP au niveau sectoriel**



Notes : ministère des Finances n=37 (OCDE 30), ministère de la Santé n=32 pays (OCDE 25). Les pays ont été invités à citer les cinq principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des initiatives d'ACCPP et à les classer en conséquence. Cette hiérarchisation n'est cependant pas reflétée dans le graphique et dans la liste des obstacles mentionnés. En ce qui concerne le ministère des Finances, la République slovaque a apporté la même réponse aux cinq obstacles, alors que le Mexique a indiqué les mêmes obstacles pour les numéros 4 et 5. Le ministère des Finances du Japon n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Compte tenu de ces défis, une évaluation plus efficace des initiatives est nécessaire pour déterminer dans quelles conditions la participation des citoyens est ou peut être bénéfique. Il subsiste un nombre important de lacunes en matière d'information sur l'impact réel des initiatives concernant la participation des citoyens (OCDE, 2016a) :

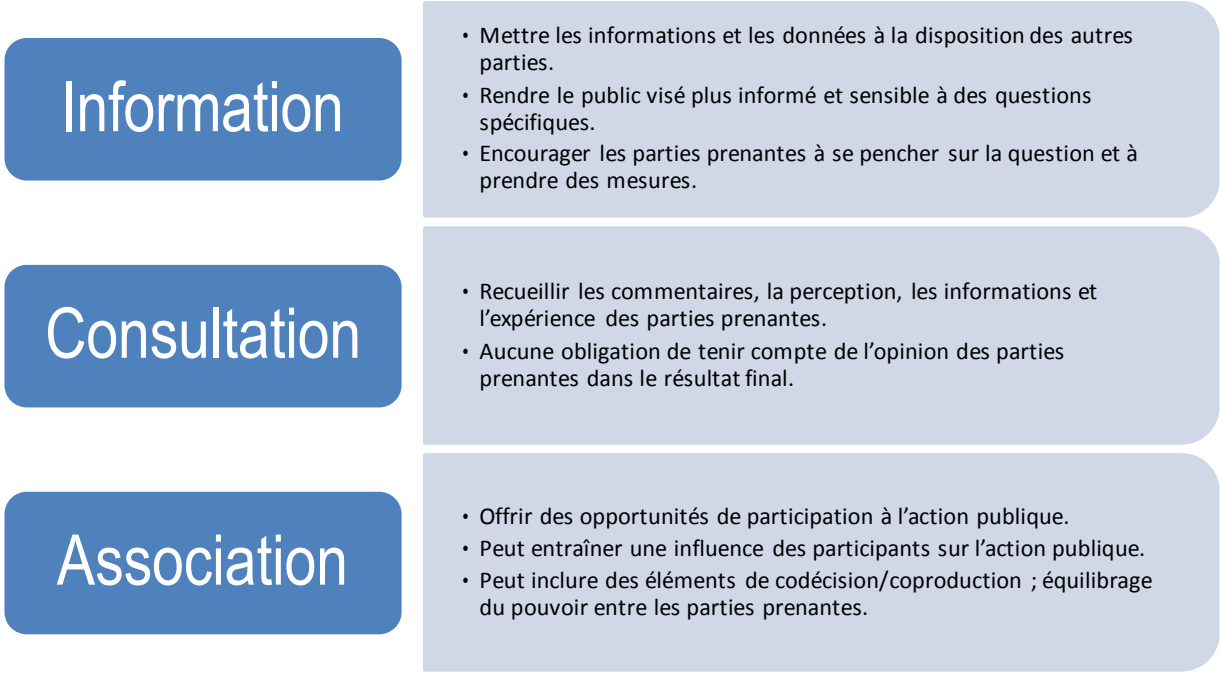
- la nécessité de mieux comprendre qui participe effectivement à ces initiatives (représentativité et légitimité des acteurs) ;
- une plus grande attention accordée à l'évaluation non seulement du processus de participation, mais aussi de la qualité de ses retombées, comme une plus grande confiance dans les pouvoirs publics (analyse coûts-avantages), y compris sous l'angle budgétaire et temporel ;
- un examen des questions de portée et d'échelle (associant des milieux locaux aux priorités nationales et vice versa), afin que les efforts de participation puissent

donner les résultats escomptés et contribuer à renforcer les processus démocratiques.

Les différentes formes de relations entre le gouvernement et les citoyens

Tout en reconnaissant que de nombreuses formes intermédiaires de participation existent, l'OCDE a élaboré une typologie décrivant les différentes relations entre les citoyens et les gouvernements (OCDE, 2001). Cela va de l'information de base, qui est la forme de participation la plus faible, à des formes d'association intégrale telles que la coproduction, la co-prestation et la co-évaluation, qui suppose une répartition équilibrée des pouvoirs entre les parties prenantes. Chacune de ces modalités de participation a des objectifs et des impacts différents (graphique 5.3). De l'information à la codécision, on peut noter un niveau croissant d'engagement et d'influence des citoyens sur l'action publique, et cette influence grandit.

Graphique 5.3. **Échelle imaginaire des pratiques de participation : niveaux de participation des parties prenantes**



Source : d'après OCDE (2015a), « Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth », rapport d'information de la Réunion ministérielle sur la gouvernance publique, 28 octobre, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.

Information/communication : une condition nécessaire, mais à elle seule insuffisante, de la participation des citoyens

L'information est une relation unidirectionnelle dans laquelle les gouvernements produisent et fournissent de l'information à l'usage des citoyens. Elle couvre à la fois l'accès « passif » à l'information sur demande des citoyens et les mesures « actives » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information aux citoyens (accès aux documents publics, aux gazettes officielles, aux sites internet des gouvernements, etc.). L'accès à l'information fait aujourd'hui partie du cadre juridique de la plupart des pays (ou est intégré à d'autres lois ou à la Constitution) (des détails supplémentaires sont disponibles au chapitre 2). La portée et la quantité des informations publiques fournies aux citoyens ont considérablement augmenté au cours des dernières décennies grâce à la révolution informatique.

L'accès à l'information est un préalable aux capacités d'information, de contrôle et de contribution à la prise de décisions qu'ont les citoyens (Gavelin, Burall et Wilson, 2009), et un élément clé des réformes visant à ouvrir l'administration. Cet accès est une condition préalable nécessaire, mais non suffisante, pour une participation des citoyens effective, car l'apport d'informations ne conduit pas automatiquement à l'association ou la participation (Banque mondiale, 2016). Ce sont les caractéristiques de l'information divulguée, y compris sa pertinence par rapport aux préoccupations des parties prenantes, et sa facilité d'utilisation, qui font la différence quant à son utilisation réelle pour favoriser l'association des citoyens et influencer les décisions de la puissance publique (OCDE, 2013).

Consultation : formuler des commentaires sur les propositions de politiques et la prestation des services

La consultation est une relation bidirectionnelle dans laquelle les citoyens fournissent un retour d'information aux autorités (commentaires, perceptions, informations, conseils, expériences et idées). Elle repose sur la définition préalable par le gouvernement des thèmes sur lesquels on souhaite connaître l'avis des citoyens, et qui nécessitent la fourniture d'informations. Les gouvernements définissent les thèmes, posent les questions et gèrent le processus, tandis que les citoyens sont invités à faire part de leur point de vue et de leur opinion (OCDE, 2003). Le processus est souvent amorcé par des décideurs recherchant les idées et points de vue des parties prenantes concernées ou qui seront probablement touchées par les résultats (OCDE, 2015b). L'utilisation des informations recueillies au cours du processus de consultation reste souvent à la discrétion de l'entité qui l'a lancée (OCDE, 2015b). Dans la plupart des cas, il n'y a aucune obligation de tenir compte des points de vue de l'auditoire lors de la modification des plans, la prise de décisions ou la fixation des orientations. En outre, il est rare que l'on tente de traduire les points de vue et les préférences des parties prenantes consultées en décision collective. Dans la plupart des réunions de consultation, les décideurs s'engagent uniquement à recevoir les témoignages des participants et à prendre leurs points de vue en considération dans leurs propres délibérations (OCDE, 2015b).

Aujourd'hui, la consultation est validée comme un moyen précieux d'améliorer la qualité des politiques publiques tout en renforçant leur légitimité. Les mesures visant à

élargir la prestation de services en ligne, à réduire les barrières linguistiques, physiques et organisationnelles, et à réduire les formalités administratives ont aidé les gouvernements à acquérir une grande expérience en matière de consultation (Corella, 2011). Des sondages d'opinion publique et le recueil de commentaires sur des projets de loi peuvent faire partie de l'exercice. Quelque 94 % dans les pays de l'OCDE, par exemple, exigent une consultation publique sur tout ou partie des lois primaires (OCDE, 2015b). Cependant, de grandes différences subsistent dans l'ensemble des pays de l'OCDE, et la prévalence des législations et dispositions de ce type varie considérablement (Corella, 2011).

Association : du partenariat citoyens/gouvernement à la coproduction/co-création

L'association est une relation basée sur un partenariat entre les citoyens et les gouvernements. Les citoyens sont associés de manière active à la définition du processus et du contenu de l'action publique. À l'instar de la consultation, l'association repose sur une interaction bidirectionnelle. Il y est acquis que les citoyens ont une place égale dans la définition des programmes, la proposition d'options d'action et la définition du dialogue sur les politiques – bien que la responsabilité de la décision finale ou de la formulation de celles-ci incombe bien souvent au gouvernement.

Ainsi, l'association reconnaît la capacité des citoyens à examiner et susciter de manière indépendante les options qui s'offrent à l'action publique (Corella, 2011). Il faut pour cela que les gouvernements partagent leurs programmes avec les citoyens et s'engagent à s'assurer que les propositions générées conjointement auront un impact sur le cycle des politiques publiques (Corella, 2011). Dans le même temps, l'association suppose que les citoyens acceptent leur responsabilité accrue en matière d'action publique (OCDE, 2003). L'association doit donner suffisamment de temps et de souplesse pour permettre l'émergence de nouvelles idées et propositions chez les citoyens, ainsi que de mécanismes pour leur intégration aux processus décisionnels du gouvernement. La budgétisation participative est un exemple parfait d'engagement (encadré 5.1).

Encadré 5.1. **Exemples de budgétisation participative**

La Recommandation de 2015 de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire appelle explicitement les pouvoirs publics à « veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires » et à « assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires ».

Ces dernières années, la tendance à la budgétisation participative s'est internationalisée et a été reprise avec succès dans un certain nombre de pays membres et d'économies non membres de l'OCDE. En pratique, les progrès réalisés au niveau national restent limités à ce jour, avec plus d'activités et d'innovations apparaissant au niveau des villes et des municipalités.

Porto Alegre (Brésil)

La budgétisation participative a vu le jour il y a plus de dix ans à Porto Alegre, capitale de l'État de Rio Grande do Sul, une des villes les plus peuplées du sud du Brésil. La budgétisation participative est un processus permettant aux citoyens de présenter leurs demandes et leurs priorités en matière d'amélioration civique et d'influencer les dotations budgétaires municipales par le biais de discussions et de négociations. Depuis 1989, les dotations budgétaires aux œuvres de l'assistance publique à Porto Alegre ne se font plus que sur recommandation des délégués publics et après approbation du Conseil municipal. La budgétisation participative a permis d'améliorer les infrastructures mises à la disposition de la population de Porto Alegre. Le budget participatif a prouvé que l'administration démocratique et transparente des ressources est le seul moyen d'éviter la corruption et la mauvaise gestion des fonds publics. En dépit de certaines opinions technocratiques, la participation populaire a permis d'effectuer des dépenses efficientes et efficaces en temps opportun, et de réaliser des travaux et des actions de grande importance pour la population. Depuis le début, les projets décidés au titre du budget participatif représentent des investissements de plus de 700 millions USD, principalement dans les infrastructures urbaines et l'amélioration des conditions de vie de la population.

Paris (France)

Depuis 2014, l'exécutif municipal de Paris donne aux Parisiens la possibilité de se prononcer sur l'utilisation de 5 % de son budget d'investissement, qui s'élève à 0.5 milliard EUR entre 2014 et 2020. L'objectif est d'associer les habitants à la politique municipale afin de favoriser la cohésion sociale et de connaître leurs préférences. Ce budget participatif repose sur les principes du gouvernement ouvert et favorise une relation plus forte entre les citoyens, leurs représentants et les institutions publiques.

Dans l'édition 2015 du budget participatif, la participation a été renforcée, puisque l'on a donné aux citoyens la possibilité de proposer des projets qui seraient ensuite soumis à un vote (Mairie de Paris, 2015). Le projet tente d'exploiter les idées créatives des Parisiens, et le processus est le suivant : (i) les Parisiens proposent leurs idées de projets d'investissement sur un site internet ; (ii) la municipalité évalue la faisabilité des propositions ; et (iii) les propositions de projets sont soumises au vote des Parisiens.

Encadré 5.1. **Exemples de budgétisation participative** *(suite)*

New York (États-Unis)

La ville de New York est le plus grand budget participatif des États-Unis en termes de participants et de montants. Présenté pour la première fois dans 4 districts du Conseil en 2011, le processus annuel s'étend maintenant à 24 districts du Conseil et permet aux résidents de décider directement comment dépenser 25 millions USD de capitaux de manière discrétionnaire. Il compte 18 000 participants chaque année.

Newcastle (Royaume-Uni)

En 2008, Newcastle a lancé un processus de budget participatif dans lequel 450 jeunes ont aidé à décider de la répartition de 2.25 millions GBP destinés aux enfants de la ville. Après des mois de préparation, ces jeunes âgés de 5 à 13 ans ont assisté à une manifestation municipale au cours de laquelle ils ont voté électroniquement pour des services destinés aux jeunes. Leurs votes ont été intégrés au processus complexe d'achats du Fonds, et ont pesé pour 20 % dans les décisions de dépenses finales.

Toronto (Canada)

Depuis 2001, l'autorité pour le logement public de Toronto implique les locataires dans l'affectation de 5 à 9 millions CAD annuels de capitaux. Les locataires identifient les priorités locales en matière d'infrastructures dans les réunions d'immeubles ; puis les délégués au budget de chaque immeuble se réunissent et votent sur les priorités de financement.

Sources : OCDE (2015d), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire », OCDE, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf ; OCDE (2016b), *Cadre d'intégrité pour l'investissement public*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264251762-en ; Participatory Budgeting Project (s. d.), « Examples of PB », page internet, www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of- participatory-budgeting/ ; Mairie de Paris (2015), Budget participatif, https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif-.html (consulté le 17 juin 2016).

Aujourd'hui, dans un nombre croissant de cas, l'association suppose une forme de cogestion et de coproduction pour la fourniture de services publics, avec un équilibrage du pouvoir entre toutes les parties concernées. La coproduction et la codécision constituent le niveau ultime de l'association des parties prenantes, car elles se caractérisent par un équilibrage du pouvoir quant au processus décisionnel relatif à la politique ou au projet (OCDE, 2015b). Cette forme de participation tend à remettre en question les valeurs et pratiques organisationnelles en vigueur dans le secteur et peut avoir des répercussions positives sur la redevabilité. Dans les pays de l'OCDE, il a été démontré que la codécision et la coproduction dans les services publics avaient entraîné une réduction des coûts, une meilleure qualité des services et une satisfaction accrue des utilisateurs (OCDE, 2014b) ; la coproduction est déjà appliquée dans de nombreux secteurs (encadré 5.2).

Encadré 5.2. **Coproduire de meilleurs résultats en matière de santé**

Les gouvernements doivent relever le défi de l'allongement de l'espérance de vie et réorienter les services vers les mesures préventives en matière de santé, plutôt que de simplement traiter les maladies. En transformant les services, les utilisateurs deviennent des partenaires clés pour fournir les résultats escomptés et pour réduire les coûts des services de soins intensifs et coûteux ou des soins en établissement.

Diverses approches peuvent être utilisées pour produire conjointement de meilleurs résultats en matière de santé. Le panachage de technologies à domicile, d'autogestion par l'usager et de soutien professionnel ciblé peut permettre aux patients de gérer leurs propres soins au jour le jour, tout en s'appuyant sur un service expert pour des fonctions spécialisées ou complexes et en cas de problème. Potentiellement, cela peut libérer des ressources soit pour réduire la dépense publique, soit pour la transférer à d'autres priorités. Former les usagers des services à constituer une source d'information et de soutien pour leurs semblables permet aux patients de mieux contrôler leur santé tout en aidant les autres. Ce schéma combine des éléments de coproduction avec l'individu et la collectivité, car il met l'expertise à la disposition d'autres groupes de patients et crée des réseaux de soutien.

Ces approches mettent l'accent sur la prévention et peuvent réduire le besoin de services onéreux, comme les hospitalisations d'urgence ou les consultations externes. Ce faisant, la coproduction par les usagers peut réduire les coûts et, potentiellement, améliorer les services de santé. Les évaluations de ces approches dans des pays comme les États-Unis, les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ont montré leur impact positif non seulement en termes d'efficience (par exemple en diminuant le recours aux urgences), mais aussi de résultats secondaires, y compris le bien-être et la satisfaction. Il existe également des économies potentielles sur les dépenses futures, qui sont plus difficiles à quantifier et qui résulteront d'une meilleure prise en charge des affections de longue durée.

Source : OCDE (2014b), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264118843-en.

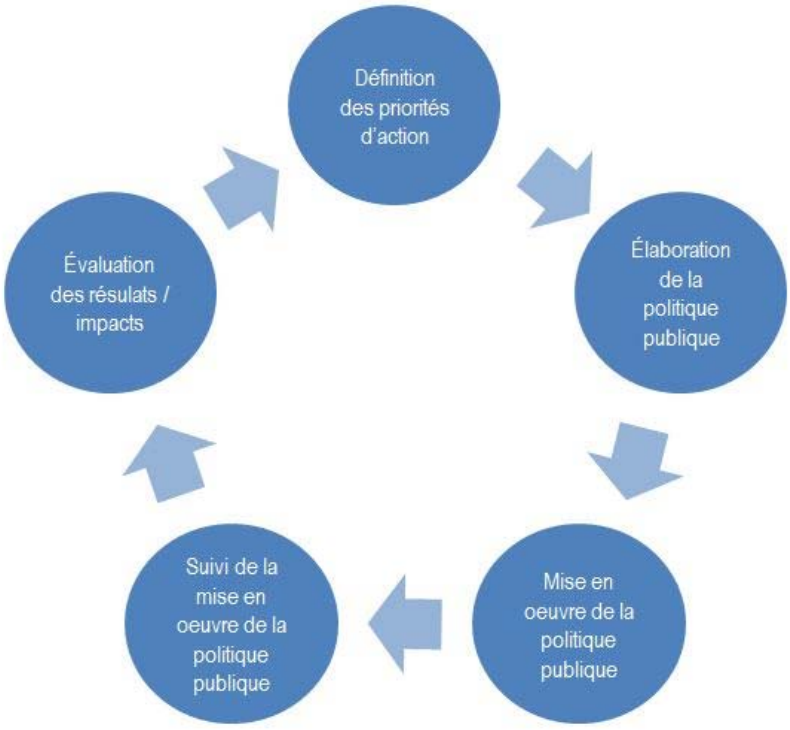
Les démarches de coproduction peuvent générer des réponses publiques créatives, permettant aux gouvernements de fournir de meilleurs services publics en période de contrainte budgétaire (OCDE, 2014b). Pour être fructueuses, la coproduction et la codécision doivent reposer sur le bon dosage de l'impulsion, des capacités (technologies, soutien par les pairs) et des incitations (reconnaissance, récompenses) afin de s'assurer que toutes les parties prenantes participent au processus de changement et de garantir la rentabilité des efforts déployés. La coproduction et la codécision transforment les relations entre les parties prenantes, permettent à chacune d'elles de s'investir davantage dans le contrôle et l'appropriation, et contribuent à l'alignement des résultats des politiques ou des projets sur leurs aspirations et leurs besoins (OCDE, 2015b).

Le statu quo de la participation des parties prenantes au cycle des politiques publiques

Pour ouvrir la voie à de meilleurs résultats, la participation peut être intégrée à

l'ensemble du cycle des politiques publiques : de la définition des priorités de l'action publique au processus de formulation des politiques, à la mise en œuvre effective et, enfin, au suivi et à l'évaluation des impacts (graphique 5.4).

Graphique 5.4. **Les différentes étapes du cycle des politiques publiques**

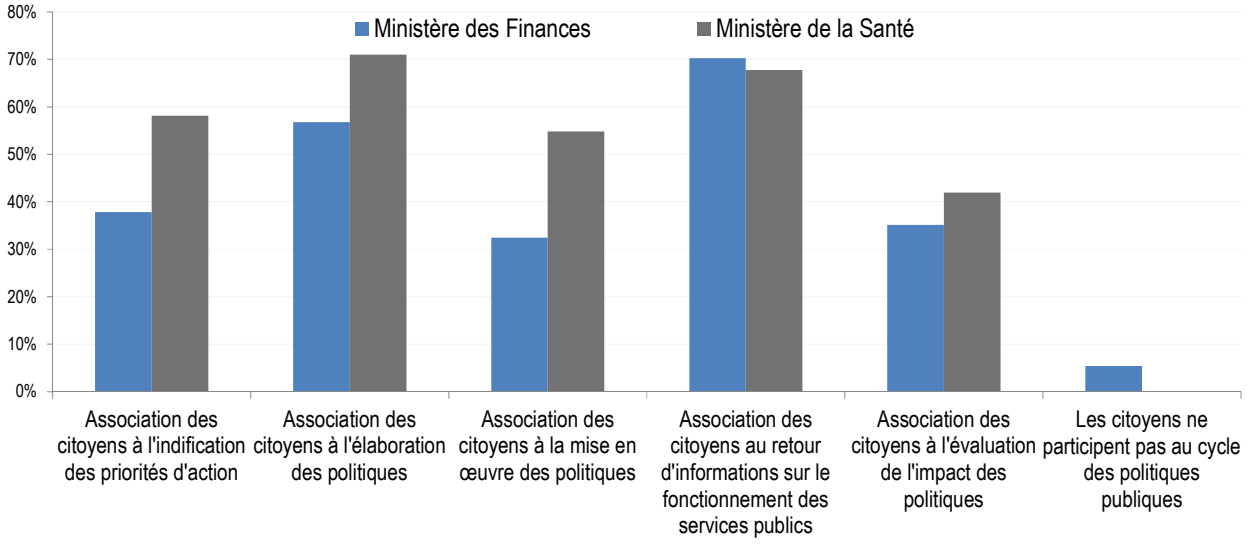


Source : travaux de l'auteur.

Cinq pour cent seulement de l'ensemble des ministères des Finances (7 % dans les pays de l'OCDE) et 0 % de l'ensemble des ministères de la Santé ayant répondu à l'enquête de l'OCDE ont indiqué que les citoyens n'étaient pas impliqués dans le cycle des politiques publiques (graphique 5.5). Bien que les ministères des Finances et de la Santé disposent de bonnes pratiques à chacune des cinq étapes du cycle, les citoyens participent le plus souvent à la formulation de commentaires sur le fonctionnement des services publics (70 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 73 % dans les pays de l'OCDE) dans tous les ministères des Finances et dans 68 % des ministères de la Santé (71 % dans les pays de l'OCDE). Toutefois, la participation des citoyens à l'évaluation de l'impact des politiques reste inférieure à 50 %. Dans les ministères des Finances, ce chiffre est de 35 % dans l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE (40 % dans les pays de l'OCDE), ce qui est semblable à celui des ministères de la Santé (42 % de l'ensemble des pays et 46 % dans les pays de l'OCDE).

En outre, le graphique 5.5 présente selon le ministère les différents degrés d'implication des citoyens aux différentes étapes du cycle des politiques publiques. Il révèle que les ministères de la Santé consultent plus activement les citoyens dans la première étape de l'identification des priorités de l'action publique, ainsi que dans la troisième phase de leur mise en œuvre. La seule étape où le degré de participation citoyenne est indiqué comme plus élevé par les ministères des Finances que par les ministères de la Santé est la phase du retour d'informations. De plus, il est important de noter que les ministères n'associent pas que les citoyens : le ministère de la Santé de la Suède,[2] par exemple, rencontre des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres organisations qui défendent les besoins et les droits des groupes concernés, y compris les patients, les personnes âgées ou les représentants des différentes régions.

Graphique 5.5. **ACCPP au niveau sectoriel**

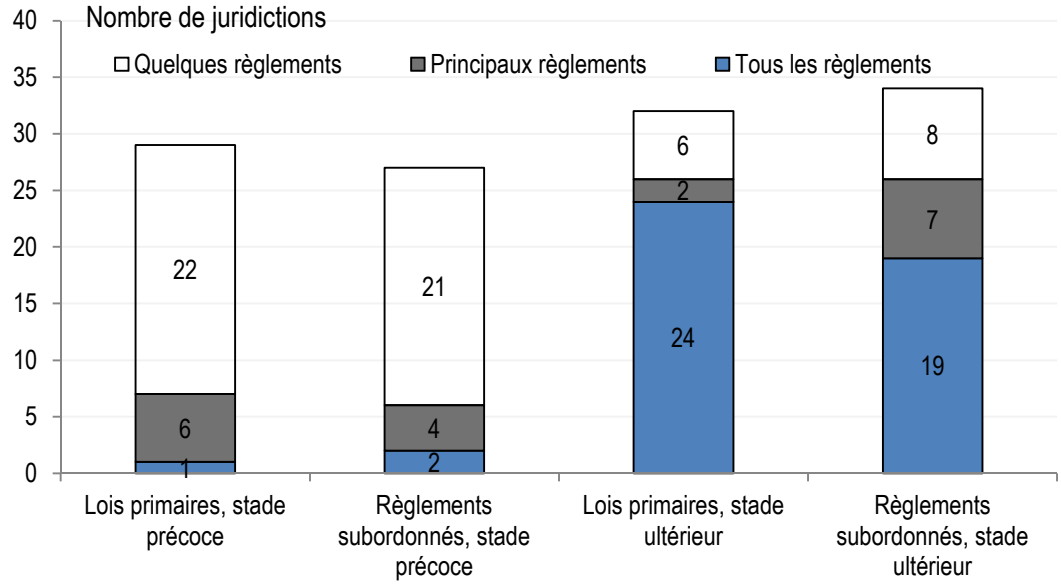


Note : ministère des Finances n=37 (OCDE 30) ; ministère de la Santé n=31 pays (OCDE 24). Le ministère des Finances de la République slovaque et le ministère de la Santé de l'Italie n'ont pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

De plus, les travaux de recherche de l'OCDE montrent qu'une initiative type de participation citoyenne sur les propositions de réglementations s'applique à la dernière étape du processus par le biais d'une consultation publique sur internet ou par des consultations avec des groupes choisis comme les associations professionnelles et les syndicats (OCDE, 2015b) (graphique 5.6).

Graphique 5.6. **Consultations sur les règlements primaires et subordonnés (2014)**



Notes : la première étape se rapporte à l'association des parties prenantes à un stade précoce, afin de renseigner les responsables sur la nature du problème et d'orienter les discussions sur les solutions possibles. La consultation au stade ultérieur désigne la participation des parties prenantes lorsque la solution privilégiée a été cernée et/ou qu'une version provisoire du règlement a été publiée. D'après les données de 34 pays et de la Commission européenne en décembre 2014.

Source : OCDE (2014a), « 2014 Regulatory Indicators Survey results », www.oecd.org/gov/regulatory-policy/measuring-regulatory-performance.htm.

Ces résultats montrent qu'il reste une grande marge d'association des parties prenantes à l'ensemble du cycle des politiques publiques. La participation semble encore être considérée comme un exercice ponctuel permettant de faire réagir les parties prenantes plutôt que comme un processus continu de coopération entre tous ceux qui s'intéressent à une politique ou un processus donnés.

Participation à la définition des priorités de l'action publique

La définition des priorités d'action est la première étape de tout cycle des politiques publiques. La conception conjointe des priorités permet aux gouvernements de bénéficier des connaissances et de l'expérience des citoyens et de refléter de façon appropriée leurs préférences et leurs priorités. Selon les travaux de recherche de l'OCDE (OCDE, 2015b ; OCDE, 2016d), les pays ont fait des progrès significatifs dans l'association des parties prenantes à la fois au processus de fixation des priorités nationales et à l'élaboration de nouvelles lois et règlements.

En conséquence, les normes de l'OCDE appellent une participation précoce des parties prenantes. Par exemple, la Recommandation de 2015 de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes préconise que le gouvernement s'engage dès la première étape du cycle des politiques publiques (encadré 5.3). En outre, 38 % des ministères des Finances (33 %

dans les pays de l'OCDE) et 58 % des ministères de la Santé (58 % dans les pays de l'OCDE) ayant répondu à l'enquête de l'OCDE rapportent qu'ils impliquent les citoyens dans la définition des priorités (graphique 5.7), comme en témoignent les exemples de l'Autriche (encadré 5.4) et de la Tunisie (encadré 5.5).

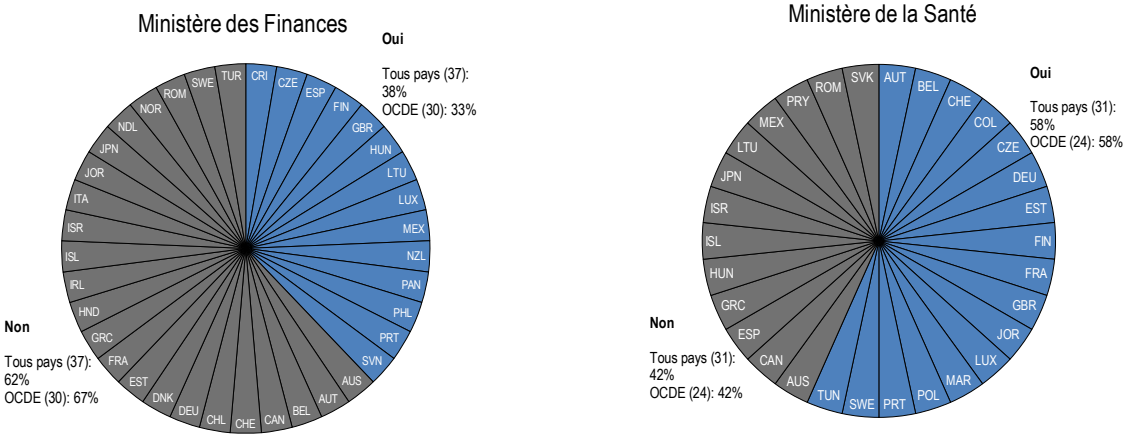
Encadré 5.3. **La Recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes préconise la participation à un stade précoce du cycle des politiques publiques**

La Recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique note que pour assurer une couverture intégrale et complète des questions d'égalité des sexes, les pays devraient associer les parties prenantes non gouvernementales pertinentes à l'inscription de cette égalité dans la conception, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques et des budgets pertinents.

Elle note également la nécessité d'intégrer des évaluations factuelles des incidences et des considérations sexospécifiques à diverses dimensions de la gouvernance publique – y compris la consultation publique – au début de toutes les phases du cycle des politiques publiques.

Source : OCDE (2015e), « Recommandation du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique », OCDE, www.oecd.org/governance/2015-oecd-recommendation-of-the-council-on-gender-equality-in-public-life-9789264252820-en.htm.

Graphique 5.7. **Participation des citoyens à la définition des priorités de l'action publique**



Note : le ministère des Finances de la République slovaque et le ministère de la Santé de l'Italie n'ont pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 5.4. **Consultation sur les objectifs nationaux de l'Autriche en matière de santé publique**

En 2011, les objectifs nationaux de l'Autriche en matière de santé ont été établis afin de mettre en place une réforme nationale dans ce domaine. Au stade initial, on a posé au grand public deux grandes questions concernant l'objectif le plus pertinent et les moyens de l'atteindre. Les réponses issues de cette plateforme en ligne, fournies par plus de 4 000 personnes, ont été présentées lors d'une réunion plénière de 40 institutions, dont des représentants gouvernementaux de tous niveaux, des assurances sociales, des experts et des institutions du système de santé, des représentants des patients, des personnes âgées et des enfants, ainsi que des personnes défavorisées sur le plan socio-économique. La réunion plénière a ensuite adopté dix objectifs nationaux en matière de santé, qui ont finalement été adoptés par le Conseil des ministres et la Commission fédérale de la santé autrichienne. Ces objectifs font partie du programme actuel du gouvernement et constituent la base du processus de réforme en cours. La réunion plénière travaille actuellement sur le processus de mise en œuvre et a élaboré des méta-indicateurs et des valeurs cibles pour le processus de suivi. Tous les résultats futurs seront ensuite publiés en ligne. Comme l'a souligné le gouvernement, le secteur de la santé ne peut à lui seul améliorer l'état de santé de la population. Ainsi, l'adoption d'une démarche inclusive consistant à tenir compte des voix de la quasi-totalité des parties prenantes permet une large appropriation, une légitimité et une approche descendante grâce auxquelles les réformes menées reflètent la situation du terrain.

Source : réponse de l'Autriche à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 5.5. **Dialogue national sur la politique, les stratégies et les plans nationaux pour la santé en Tunisie**

Au cours de la révolution de 2010-11, les citoyens tunisiens ont déploré entre autres la piètre qualité des soins de santé dans le secteur public. Afin de réformer le secteur de la santé, le nouveau gouvernement élu a formé le « Dialogue national sur la politique, les stratégies et les plans nationaux pour la santé ». Le dialogue avec la société a été initié par des bénévoles et des représentants de toutes les composantes de la société, avec le soutien de l'Organisation mondiale de la Santé et de l'Union européenne à Tunis. Comme le souligne explicitement le Dialogue national, les citoyens ont été placés au cœur des réformes, telles qu'elles sont consacrées par les articles 139 et 140 de la Constitution. Des ateliers, des conférences, des groupes de discussion et des réunions de dialogue régional ont été organisés, auxquels ont participé des organisations non gouvernementales et des syndicats. Six défis prioritaires y ont été identifiés pour formuler une vision et une stratégie nationales relatives aux politiques de santé. Les citoyens et les professionnels de santé ont pris part au dialogue. Par la suite, 96 représentants du Jury national citoyen de différentes régions de Tunisie ont été élus. Le cas de la Tunisie postrévolutionnaire fournit un bon exemple de la façon dont l'autonomisation des citoyens et des parties prenantes impliquées dans le secteur de la santé peut conduire à une identification efficace des besoins et des priorités de la population et conduire finalement à une formulation et une mise en œuvre de politiques mieux fondées.

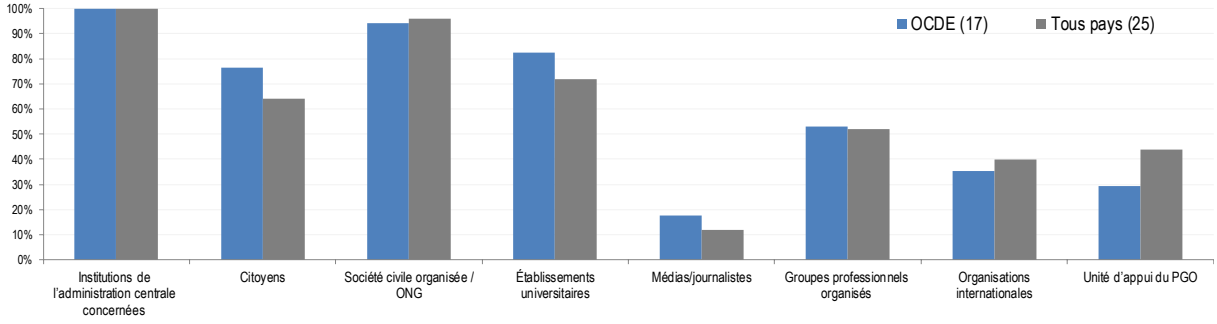
Source : réponse de la Tunisie à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Politiques publiques : élaboration et prise de décisions

Une fois les priorités d'action définies, il peut être utile d'associer les parties prenantes à l'élaboration d'une politique donnée. Par exemple, dans le cadre d'un effort de co-création, différentes parties prenantes se réunissent pour mettre au point de nouvelles pratiques qui n'auraient traditionnellement émergé que d'un processus bureaucratique descendant (Gouillart et Hallet, 2015). L'élaboration de stratégies d'ouverture de l'administration fournit des exemples intéressants de processus de co-création, car presque tous les pays (96 % des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE et 94 % dans les pays de l'OCDE) impliquent la société civile organisée (c'est-à-dire les ONG) dans leur développement (graphique 5.8). De plus, dans une vaste majorité de pays, les citoyens (64 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 76 % dans les pays de l'OCDE) et les institutions universitaires (68 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 82 % dans les pays de l'OCDE) sont également bien associés.

Plus de la moitié des répondants font appel à des groupes professionnels organisés (52 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 53 % dans les pays de l'OCDE) comme les syndicats. Le groupe ayant le plus faible taux de participation est la presse, qui n'a été impliqué qu'en Espagne, au Mexique et aux Pays-Bas. Outre les autres acteurs associés, la Finlande et le Japon font participer les collectivités locales au processus de développement. Ces résultats montrent que le processus de co-conception des stratégies d'ouverture de l'administration est très inclusif dans la plupart des pays.

Graphique 5.8. **Acteurs impliqués dans l'élaboration de la stratégie d'ouverture de l'administration**



Note : ces questions ont été posées uniquement aux pays ayant adopté une stratégie d'ouverture de l'administration.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

En outre, 57 % de l'ensemble des ministères des Finances (60 % dans les pays de l'OCDE) et 71 % de l'ensemble des ministères de la Santé (75 % dans les pays de l'OCDE) associent leurs citoyens au processus d'élaboration des politiques. L'expérience du ministère de la Santé de la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne l'examen des règles de sécurité pour l'aide aux personnes handicapées est un exemple de bonne pratique (encadré 5.6).

Encadré 5.6. **Examen des règles de sécurité en matière d'aide aux personnes handicapées en Nouvelle-Zélande**

Dans le cadre de la co-conception des nouvelles règles de sécurité applicables à l'aide apportée aux personnes handicapées, le personnel de différentes directions (politiques, mise en œuvre, réglementation et certification) du ministère de la Santé s'est adjoint huit représentants du monde du handicap (conseillers experts indépendants, deux prestataires de services d'aide aux personnes handicapées, personne handicapée ayant des capacités d'apprentissage limitées, parents d'enfants handicapés et défenseur des aidants familiaux). En composant le groupe de travail, on s'est donc efforcé non seulement de cibler, mais aussi d'inclure, les personnes handicapées elles-mêmes. Tout au long des sept mois (avec des réunions mensuelles), les informations ont été produites dans un format accessible (langue facile à lire et lecteurs d'écran). De plus, des conseillers maoris ont été consultés pour tenir compte de la perspective autochtone. Le personnel de coordination du ministère, ainsi que les membres internes et externes du comité, ont perçu une indemnité financière pour leur temps, leurs déplacements et leur logement. Dans l'ensemble, l'association d'experts, des personnes concernées et de décideurs publics au stade précoce de la réforme de ces règles de sécurité a permis de mieux comprendre le sujet grâce à la remise en question des hypothèses classiques et des approches standards, le but étant d'envisager les politiques à partir d'un large socle d'expériences et de difficultés quotidiennes. En outre, la démarche suivie par la Nouvelle-Zélande améliore la qualité, la pertinence et l'applicabilité des points de vue à la situation sur le terrain.

Source : réponse de la Nouvelle-Zélande à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Des exemples d'activités de co-création/co-élaboration existent également dans d'autres domaines d'action. Par exemple, l'expérience acquise par la Corée dans le cadre de « l'Équipe de conception des services civiques participatifs » est très utile pour l'identification des priorités et la co-élaboration des politiques (encadré 5.7).

Encadré 5.7. **L'équipe de conception de services civiques participatifs en Corée**

Désireux d'associer davantage de citoyens au processus de conception des politiques, le gouvernement de la République de Corée a décidé de lancer un projet pilote pour former des équipes de conception de services civiques participatifs en y incluant le grand public. Les équipes sont organisées pour encourager les citoyens à participer au processus de conception de certaines politiques ou certains services publics.

Ces équipes sont composées de citoyens (clients), d'agents publics (prestataires de services) et d'experts. Elles participent à la conception d'une nouvelle politique gouvernementale ou d'un nouveau service public et améliorent les politiques ou services existants. Pour chaque tâche menée soit par un organe du gouvernement central, soit par une collectivité locale, environ sept membres se réunissent en équipe et travaillent trois à quatre mois à des études de terrain, des études documentaires et des séances de réflexion en commun.

Encadré 5.7. **L'équipe de conception de services civiques participatifs en Corée** *(suite)*

En outre, ces équipes utilisent des méthodologies de conception de services pour mener des recherches. Il est bien connu que la conception des services est un outil permettant de développer des services innovants. Avant son adoption, le gouvernement peinait à comprendre ce dont les citoyens avaient réellement besoin. Des vagues d'entretiens, d'enquêtes et de discussions n'aboutissaient qu'à des résultats fragmentaires et superficiels. Contrairement à d'autres méthodologies, la conception de services implique des techniques d'observation attentive de l'expérience, du comportement, de la psychologie et même de l'environnement de l'usager afin de découvrir les besoins cachés des clients.

En 2014, 19 organismes gouvernementaux centraux et 12 administrations municipales ou provinciales ont testé un programme pilote de conception de services avec les équipes de conception de services civiques participatifs, qui ont produit des propositions satisfaisantes répondant aux besoins de la population. Ce programme pilote a eu ceci d'important que les citoyens eux-mêmes n'étaient pas des clients passifs, mais des participants actifs à la conception d'une politique publique. Ce nouveau modèle d'établissement des politiques a associé les citoyens au processus de prise de décisions publiques en qualité de partenaires, créant ainsi de nouvelles méthodes de travail dans le secteur public.

Grâce au succès du programme pilote, les équipes de conception de services civiques participatifs seront déployées à plus grande échelle à différents niveaux d'administration en 2015. À ce jour, plus de 200 équipes ont été formées pour travailler sur une proposition politique dans presque tous les domaines d'action, y compris la sécurité, la santé publique, la culture, le bien-être social, l'industrie, l'énergie, l'environnement, les transports, le logement, l'éducation et les finances. Le gouvernement appuiera fermement les équipes de conception de services civiques participatifs afin que celles-ci s'établissent durablement et comptent dans la société coréenne.

Source : OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris.

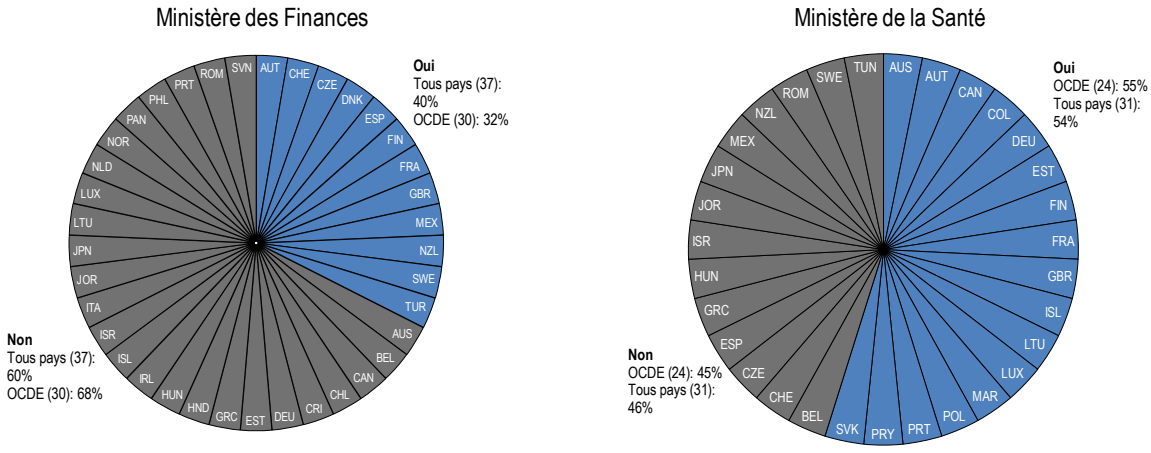
Selon les données probantes recueillies, les efforts de co-création sont très courants dans le processus d'élaboration de plans d'ouverture de l'administration, et de bonnes pratiques existent également dans d'autres domaines d'action. Une recherche plus systématique des avantages de la participation des parties prenantes à l'élaboration des politiques et à la prise de décisions les concernant est nécessaire afin de plaider fermement pour l'implication systématique des différentes parties prenantes dans cette partie essentielle du cycle des politiques publiques.

Mise en œuvre des politiques

Les services peuvent mieux fonctionner lorsqu'ils sont conçus et assurés en partenariat avec les citoyens, tandis que l'écoute des points de vue des parties prenantes peut favoriser l'innovation dans les pratiques de prestation des services et une meilleure gestion des risques (OCDE, 2015a). La participation des parties prenantes est de plus en plus considérée comme un moyen d'améliorer la qualité de la prestation des services (OCDE, 2015a).

Cependant, moins d'un tiers de l'ensemble des ministères des Finances et plus de la moitié des ministères de la Santé associent les citoyens à la mise en œuvre de leurs politiques (graphique 5.9). Par exemple, le ministère de la Santé de l'Italie a activement impliqué les représentants des patients dans la mise en œuvre de son Plan national sur les maladies rares, qui a également été co-conçu avec les principales parties prenantes (encadré 5.8).

Graphique 5.9. **Association des citoyens à la mise en œuvre des politiques**



Note : le ministère des Finances de la République slovaque et le ministère de la Santé de l'Italie n'ont pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 5.8. **Consultation pour le Plan national de lutte contre les maladies rares en Italie**

Le ministère de la Santé a soumis le projet de Plan national sur les maladies rares à une consultation publique afin de recueillir des suggestions visant à améliorer le document et à expliciter certains thèmes. Des organisations de patients, l'unité du Réseau national sur les maladies rares et des sociétés scientifiques ont participé à la consultation. Le ministère a organisé une réunion avec les parties prenantes pour présenter le contenu général du plan et décrire les modalités de la participation des parties prenantes. Le projet de plan a été publié en ligne et les parties prenantes ont eu la possibilité d'envoyer leurs observations, suggestions et propositions. Plus de 60 contributions ont été reçues d'associations de patients, qui ont été invitées à répondre à une enquête. Certaines contributions ont été incluses dans le document final, qui a été approuvé par le ministre puis par la Conférence des États-Régions.

Le plan final a été présenté lors d'une Journée portes ouvertes visant à promouvoir le débat entre le ministère de la Santé de l'Italie, l'Institut national de la Santé et les associations de patients. Des représentants des patients ont été élus pour contribuer à la mise en œuvre du plan. Le cas italien illustre le fait que l'inclusion de parties prenantes pertinentes accroît la légitimité de la stratégie, améliore la qualité du résultat et élargit la communication.

Source : réponse de l'Italie à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle » OCDE, Paris.

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique « Lituanie 2030 » fournit des bonnes pratiques en matière de participation des principaux acteurs à toutes les étapes du cycle des politiques publiques (encadré 5.9). Outre la co-conception et la participation des citoyens et des différentes parties prenantes au suivi de la mise en œuvre, les services sont assurés conjointement avec les citoyens, le secteur privé, les communautés locales et les ONG.

Encadré 5.9. **Lituanie 2030 : des étapes importantes vers la une mise en œuvre conjointe**

En Lituanie, le document public le plus important est la stratégie de progrès de l'État « Lituanie 2030 », qui expose les objectifs à long terme à atteindre à l'horizon 2030. Cette stratégie vise à créer une Lituanie prospère sur les plans économique et social, sur la base de trois piliers : ouverture, créativité et redevabilité.

Selon cette stratégie, le gouvernement devrait jouer le rôle de coordonnateur, en assurant des services avec ses citoyens, le secteur privé, les communautés locales et les ONG. Lituanie 2030 accorde une grande importance à l'association systématique et efficace des citoyens au processus politique et affirme que la transparence et l'ouverture sont des valeurs importantes que le gouvernement devrait chercher à promouvoir.

Lituanie 2030 est issue de la société civile. Les autorités gouvernementales, les dirigeants des entreprises et des universités, les groupements communautaires et des personnalités importantes ont activement participé à son élaboration. Le *State Progress Council* et l'*Open Progress Forum* sont deux plateformes clés mises en place à travers Lituanie 2030, réunissant diverses parties prenantes, y compris des universitaires et des organisations de la société civile, pour assurer un processus inclusif d'élaboration et de mise en œuvre de ce document stratégique clé.

L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie illustrent l'utilisation efficace des résultats de la participation du public au processus de formulation et à la mise en, œuvre des politiques. La société civile a joué un rôle crucial et actif dans l'élaboration de la stratégie en participant à des discussions publiques et à la Journée nationale des idées à travers le pays, dans le cadre d'une « semaine d'idées » organisée dans les écoles et de consultations en ligne. Au total, plus d'une centaine de discussions et plus d'un millier de propositions ont alimenté le projet final de la stratégie Lituanie2030.

Le Bureau du gouvernement coordonne le processus de mise en œuvre de la stratégie Lituanie2030 et les activités du *State Progress Council*, qui est désormais chargé du suivi des résultats. À ce jour, six forums de progrès ont été organisés et ont connu une large participation de la société civile (plus de 2 500 participants). Des propositions d'amélioration des politiques ont été élaborées dans des domaines tels que l'éducation (créativité des enfants), l'apprentissage tout au long de la vie, le renforcement des structures locales ou la gouvernance publique innovante. Les réseaux sociaux (Facebook) et le site www.lietuva2030.lt ont également servi de canaux pour une communication bilatérale avec les citoyens. La plateforme utilise plusieurs outils pour associer les citoyens – par exemple des questionnaires et la possibilité de poser des questions, de s'inscrire à un événement, de s'abonner à un bulletin d'information et de formuler des commentaires.

Source : OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris.

Suivi de la mise en œuvre des politiques et retour d'informations

Les pays peuvent également associer les parties prenantes au suivi de la mise en œuvre des politiques. La participation à la mise en œuvre des politiques peut fournir l'information dont les gouvernements ont besoin pour adapter les politiques et s'assurer qu'elles correspondent aux besoins des citoyens. Dans les ministères des Finances comme de la Santé, les citoyens participent le plus souvent au retour d'informations sur le fonctionnement des services publics (70 % et 68 %, respectivement). Ils le font par exemple grâce à des outils en ligne. Le Mexique a conçu un Tableau de bord pour le gouvernement ouvert (encadré 3.4 au chapitre 3) afin de surveiller la mise en œuvre de son deuxième Plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. De son côté, la Commission européenne a mis au point un outil permettant aux citoyens de réagir aux politiques de réglementation (encadré 5.10).

Encadré 5.10. **Retours d'informations sur les politiques de réglementation de la Commission européenne**

En mai 2015, la Commission européenne a adopté son paquet « Mieux légiférer », qui définit des mesures visant à améliorer les règles en vue d'obtenir de meilleurs résultats. Il s'agit d'élaborer des politiques globales, fondées sur une transparence et une participation sans réserves, notamment par une consultation accrue et une meilleure écoute des opinions des personnes touchées par la législation.

Pan essentiel du paquet de réformes, les citoyens et les parties prenantes auront plus d'occasions de donner leur point de vue tout au long du cycle de vie d'une politique. Ils peuvent fournir des commentaires sur les « feuilles de route » et les « évaluations d'impact initiales », qui intègrent les commentaires des citoyens et des intervenants au début du cycle des politiques publiques. De plus, 12 semaines de consultations publiques ouvertes ont lieu lors de la préparation de nouvelles propositions ou de l'évaluation des politiques existantes, ainsi que pour les livres verts. Les consultations sont obligatoires pour les nouvelles propositions ayant un impact significatif, et facultatives pour les autres. Après l'adoption d'une proposition par la Commission, les citoyens et les parties prenantes sont invités à fournir des réactions qui seront présentées au Parlement européen et au Conseil pour alimenter le débat législatif.

À un stade ultérieur, toutes les parties prenantes seront en mesure de réagir aux projets de projets délégués et importants d'actes d'exécution nécessaires à la mise en œuvre de la législation adoptée par le Parlement et le Conseil européen. En outre, une nouvelle rubrique intitulée « Aidez-nous à réduire les formalités – Donnez votre avis ! » sur le site internet « Mieux légiférer » de la Commission donne à chacun la possibilité d'exprimer son opinion et de formuler des commentaires sur les lois et initiatives communautaires en vigueur, en sus des consultations officielles de la Commission.

S'appuyant sur les normes minimales existantes en matière de consultation, les nouvelles lignes directrices de l'initiative « Mieux légiférer » de la Commission renforcent l'engagement de mener des consultations de haute qualité et transparentes, et de toucher toutes les parties prenantes. Les nouvelles directives renforcent le rôle de la consultation et des apports des parties prenantes tout au long du cycle des politiques publiques et définissent les exigences minimales et les meilleures pratiques pour préparer et mener des consultations.

Encadré 5.10. **Retours d'informations sur les politiques de réglementation de la Commission européenne** *(suite)*

Pour chaque initiative, évaluation ou contrôle d'adéquation, et livre vert, une stratégie de consultation identifiant les parties prenantes concernées et les activités et méthodes de consultation les plus appropriées pour cibler les parties prenantes de la manière la plus efficace. La stratégie doit inclure une consultation publique ouverte au besoin et peut inclure, entre autres activités, des consultations ciblées, des enquêtes, des groupes de discussion, des ateliers ou des conférences.

Le portail internet « Votre voix en Europe » fournit un point d'accès unique pour toutes les consultations publiques ouvertes et les possibilités de rétroaction. La Commission travaille également à la mise en place d'un nouveau portail « Mieux légiférer » où chaque initiative peut être facilement suivie tout au long du cycle des politiques publiques.

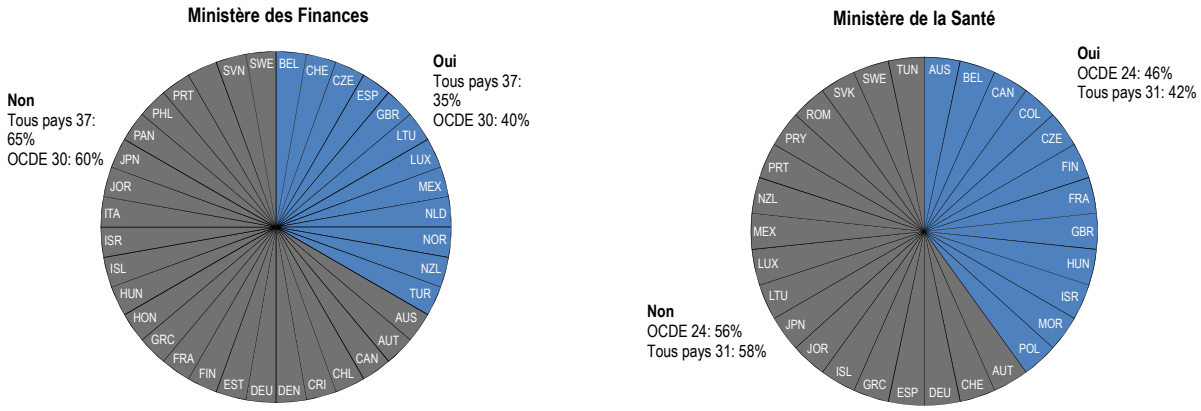
Source : OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris.

Alors que les citoyens sont souvent impliqués dans la phase de suivi du cycle des politiques publiques, il semble y avoir un suivi limité des initiatives de participation citoyenne menées par les gouvernements eux-mêmes. Près de 50 % des répondants ne savent pas combien de fois le ministère des Finances a mené des initiatives d'association des citoyens au cycle des politiques. De même, de nombreux pays ne savent pas par quels moyens les citoyens sont associés. Le chapitre 3 fournit une analyse approfondie du suivi et de l'évaluation de l'ouverture de l'administration, notamment du rôle des citoyens dans ces processus.

Évaluation de la mise en œuvre des politiques et publication des résultats

L'évaluation de la mise en œuvre des politiques est cruciale car elle permet aux personnes impliquées dans le processus d'évaluer si, et dans quelle mesure, le processus a (ou n'a pas) réussi à atteindre ses objectifs, et de déterminer les raisons sous-jacentes du succès ou de l'échec (ONU-DAES, 2011). Les évaluations permettent une conception et des modifications éclairées des politiques et des programmes, et peuvent accroître leur efficacité et leur efficience. Alors que l'expérience de la participation des parties prenantes à des évaluations dans le domaine de la politique de la réglementation est importante (OCDE, 2015f ; OCDE, 2015a), ce n'est que dans 35 % de l'ensemble des ministères des Finances (40 % dans les pays de l'OCDE) et 42 % de l'ensemble des ministères de la Santé (46 % dans les pays de l'OCDE) que les citoyens participent à l'évaluation des politiques (graphique 5.10).

Graphique 5.10. **Associer les citoyens à l'évaluation des initiatives de participation**



Note : le ministère des Finances de la République slovaque et le ministère de la Santé de l'Italie n'ont pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

L'expérience de la Pologne, qui a rendu obligatoire l'évaluation du Programme national de réformes, constitue un exemple utile de bonne pratique dans ce domaine (encadré 5.11).

Encadré 5.11. **Évaluation du Programme national de réforme en Pologne**

Le gouvernement polonais invite un large groupe de parties intéressées des milieux économique et scientifique et de la société civile à participer aux travaux d'élaboration, de la mise en œuvre et de suivi du Programme national de réforme (PNR) annuel afin d'assurer l'approbation la plus large possible pour la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. Cela se fait dans le cadre de l'équipe interministérielle pour la stratégie Europe 2020, qui est dirigée par le ministre de l'Économie. Cet organe consultatif du Premier ministre comprend à la fois des représentants des organes de l'État et un large groupe d'organisations d'entrepreneurs, de syndicats, de chambres économiques et agricoles, d'ONG ainsi que d'institutions scientifiques et de recherche.

Les tâches de l'équipe consistent à consulter les documents officiels sur le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du PNR et à formuler des recommandations sur l'amélioration de la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020. L'équipe présente également des problèmes pertinents qui, de l'avis des parties prenantes, devraient transparaître dans les mises à jour du PNR. L'équipe sert également de forum de discussion sur les priorités et objectifs spécifiques de la stratégie Europe 2020.

Encadré 5.11. **Évaluation du Programme national de réforme en Pologne** *(suite)*

Par exemple, en 2014 et 2015, l'équipe a discuté de la politique énergétique et climatique de l'UE, de l'amélioration de l'administration fiscale pour un meilleur environnement des affaires, de la réalisation de l'objectif de pauvreté adopté dans le PNR et des réformes récentes du système d'enseignement et de formation professionnels. En raison de cette large structure de participation, l'équipe est devenue un forum de discussion sur les questions clés liées à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020 en Pologne et contribue également au renforcement de la redevabilité conjointe pour la mise en œuvre de la stratégie aux niveaux national et local.

Source : OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris.

Cadre juridique, institutionnel et politique nécessaire pour une participation réussie au cycle des politiques publiques

Afin de gérer avec succès les initiatives concernant la participation des citoyens, il est essentiel que les gouvernements, les organisations de la société civile et les autres parties prenantes établissent et utilisent un cadre cohérent qui permette une compréhension commune des éléments clés de la participation. Bien qu'il ne puisse y avoir d'approche de type « plan directeur » (ONU-DAES, 2011) sur la manière d'associer les parties prenantes, étant donné les différences de contexte national, il est important de garder à l'esprit que des approches personnalisées sont nécessaires pour concevoir une initiative appropriée de participation citoyenne. On s'assure ainsi que les résultats de l'initiative ont un sens pour tous les participants. En cas de défaut d'exécution, des frustrations, un certain cynisme ou de l'apathie peuvent résulter de processus de participation mal conçus (Fung, 2015) qui affectent la confiance des citoyens dans la volonté du gouvernement de les associer, ainsi que dans la légitimité du processus.

Lors de la conception d'un cas de participation, les gouvernements devraient être clairs quant aux objectifs qu'ils souhaitent atteindre, choisir les outils appropriés, déterminer l'échelle à laquelle l'initiative sera mise en œuvre et identifier les parties prenantes à impliquer. Un document général sur la participation citoyenne peut appuyer le processus de conception de l'initiative. Le document devrait être accompagné d'un cadre institutionnel adéquat pour les initiatives de participation, ainsi que de la fourniture des ressources humaines et financières nécessaires. Il est important de noter que les gouvernements devraient déjà prévoir des mécanismes de suivi et d'évaluation permettant une amélioration continue de leurs initiatives de participation, comme le montre l'encadré 5.12 sur le secteur de l'eau.

Encadré 5.12. **Association des parties prenantes dans le secteur de l'eau**

Le rapport de l'OCDE *Stakeholder Engagement For Inclusive Water Governance* propose les principes suivants pour créer les conditions nécessaires à l'association ciblée et adaptée des parties prenantes :

1. Indiquer toutes les parties prenantes qui sont concernées par les réalisations ou qui sont susceptibles d'être touchées, ainsi que leurs responsabilités, leurs motivations et leurs interactions.
2. Définir la ligne de décision ultime, les objectifs de l'association des parties prenantes et l'utilisation prévue des ressources.
3. Allouer des ressources financières et humaines appropriées et partager l'information nécessaire pour une association des parties prenantes axée sur les résultats.
4. Évaluer régulièrement le processus et les résultats de l'association des parties prenantes pour apprendre, s'adapter et améliorer en conséquence.
5. Inscrire les processus d'association dans des cadres juridiques et stratégiques clairs, des structures/principes organisationnels et des autorités responsables.
6. Personnaliser le type et le niveau de l'association en fonction des besoins et garder le processus flexible face aux circonstances changeantes.

Source : OCDE (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en.

Définir des objectifs clairs

La définition des objectifs de toute participation citoyenne est une première étape nécessaire. Avant de mobiliser les citoyens, les gouvernements et les citoyens devraient se poser des questions sur les objectifs et la finalité de leur initiative. Les objectifs concernent les résultats ou les effets que l'on souhaite obtenir (OCDE, 2001). Selon le Manuel de l'OCDE « Des citoyens partenaires » (OCDE, 2001), au moment de planifier des activités visant à renforcer les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens, il existe au moins trois niveaux d'objectifs :

- Quelle est la contribution aux objectifs plus larges de la puissance publique ? Comment s'intègre-t-elle aux objectifs de l'action publique générale ou sectorielle ?
- Quels effets l'ensemble des activités vise-t-il à atteindre ? Quel sera le résultat et l'effet directs des activités prévues ?
- Que faut-il pour que ces effets soient obtenus ? Quels sont les mécanismes ? Quels sont les résultats concrets ?

L'encadré 5.13 présente un certain nombre de facteurs qui devraient être pris en considération lors de la conception d'une initiative spécifique de participation citoyenne.

Encadré 5.13. **Comprendre les facteurs clés de la participation des citoyens**

La participation citoyenne peut prendre une grande variété de formes en fonction de la présence et de l'ampleur de nombreuses caractéristiques clés :

- **Taille**. La taille d'un processus peut aller de quelques participants à des centaines ou des milliers d'acteurs, et les processus en ligne peuvent impliquer des millions de personnes.
- **But.** Les processus sont utilisés pour de nombreuses raisons : explorer un problème et permettre de le comprendre, résoudre des désaccords, favoriser l'action concertée, aider à prendre des décisions, etc.
- **Objectifs.** Les objectifs peuvent inclure l'information des participants, la génération d'idées, la collecte de données, le recueil de commentaires, l'inventaire des problèmes, la prise de décisions, etc.
- **Participants**. Certains processus impliquent uniquement des administrateurs experts ou des intervenants professionnels ou néophytes, alors que d'autres impliquent des membres choisis ou non parmi le grand public.
- **Recrutement des participants**. Les processus peuvent utiliser l'auto-sélection, la sélection aléatoire, le recrutement ciblé et les incitations à la participation.
- **Mode de communication**. Les processus peuvent recourir à une communication unidirectionnelle, bidirectionnelle et/ou délibérative.
- **Mécanismes de participation**. Les processus peuvent se dérouler face à face, en ligne et/ou à distance.
- **Méthodologie nommée.** Certains processus ont des noms officiels et peuvent même être une marque déposée ; d'autres n'utilisent pas de méthodologies explicitement nommées.
- **Lieu d'action**. Certains processus sont menés avec des actions ou des résultats attendus au niveau de l'organisation ou du réseau, tandis que d'autres cherchent des actions et des résultats au niveau local, municipal, de l'État, national ou même international.
- **Connexion au processus d'action publique**. Certains processus sont conçus avec des liens explicites avec les responsables des politiques publiques et les décideurs (dans l'un des lieux d'action susmentionnés), tandis que d'autres n'ont guère ou pas de lien avec eux et cherchent plutôt à susciter des actions ou des changements individuels ou collectifs.

Source : Nabatchi, T. (2012), « A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation », IBM Center for Business of Government, www.businessofgovernment.org/report/manager %E2 %80 %99s-guide-evaluating- citizen participation.

La définition d'objectifs clairs est étroitement liée à la détermination de la bonne échelle (nationale, régionale, locale – voire le quartier), car la portée et la méthodologie des initiatives de participation citoyenne diffèrent en fonction de l'ampleur des enjeux (OCDE, 2016a). Comme indiqué au chapitre 6, la plupart des cas de participation concernent l'échelon infranational.

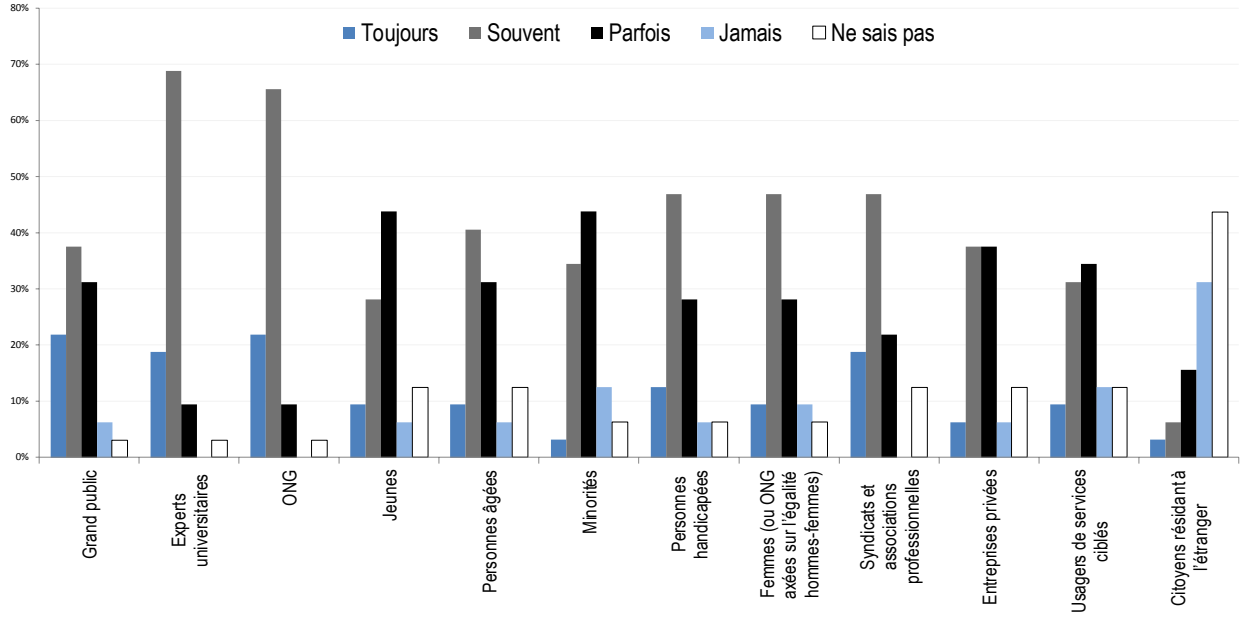
Représentativité et identification des parties prenantes

Lors de la conception d'une initiative de participation, les fonctionnaires doivent également identifier les parties prenantes appropriées afin de garantir la représentativité ainsi que la légitimité, l'adhésion et la crédibilité du processus. Il faut pour cela inventorier les parties prenantes concernées en fournissant des informations sur les acteurs les plus importants et les plus influents (par exemple, principales organisations environnementales de la société civile pour les questions d'environnement), et mettre en évidence les interactions et les impacts des parties prenantes qui, dans d'autres domaines, influencent un secteur ou un domaine d'action donné ; « Savoir qui est responsable de quoi et à quel niveau est un point de départ essentiel pour identifier les conflits, les zones grises et les compromis à gérer » (OCDE, 2015a).

Un travail approfondi d'identification peut également apparaître les catégories de parties prenantes qui se trouvent souvent exclues, et détecter celles qui pourraient capter le processus. La captation de l'action publique se produit lorsqu'un groupe étroit obtient que ses intérêts dominent ceux des autres parties prenantes et en tire profit (OCDE, 2015a). Une telle captation peut se traduire par une érosion de la gouvernance démocratique, un éclatement de la cohésion sociale et une limitation de l'égalité générale des chances (OCDE, 2015a).

L'un des principaux avantages des initiatives de participation citoyenne peut être l'association de groupes d'individus « inhabituels »[3] et la mobilisation de minorités et de groupes défavorisés. Les ministères des Finances et de la Santé travaillent principalement avec des experts universitaires et des ONG (figures 5.11 et 5.12). Souvent, les ministères des Finances font aussi participer les syndicats et associations professionnelles (38 % de l'ensemble des pays ayant répondu comme des pays de l'OCDE). Au Royaume-Uni, toutes les consultations sont ouvertes à chacun et les parties touchées sont spécialement ciblées dans les dossiers qui les concernent.[4] Les deux types de ministères consultent rarement les citoyens installés à l'étranger. Les minorités, les femmes, les personnes âgées et les groupes de jeunes sont parfois consultés, mais pas systématiquement. En général, les ministères de la Santé semblent consulter ces groupes plus fréquemment que les ministères des Finances.

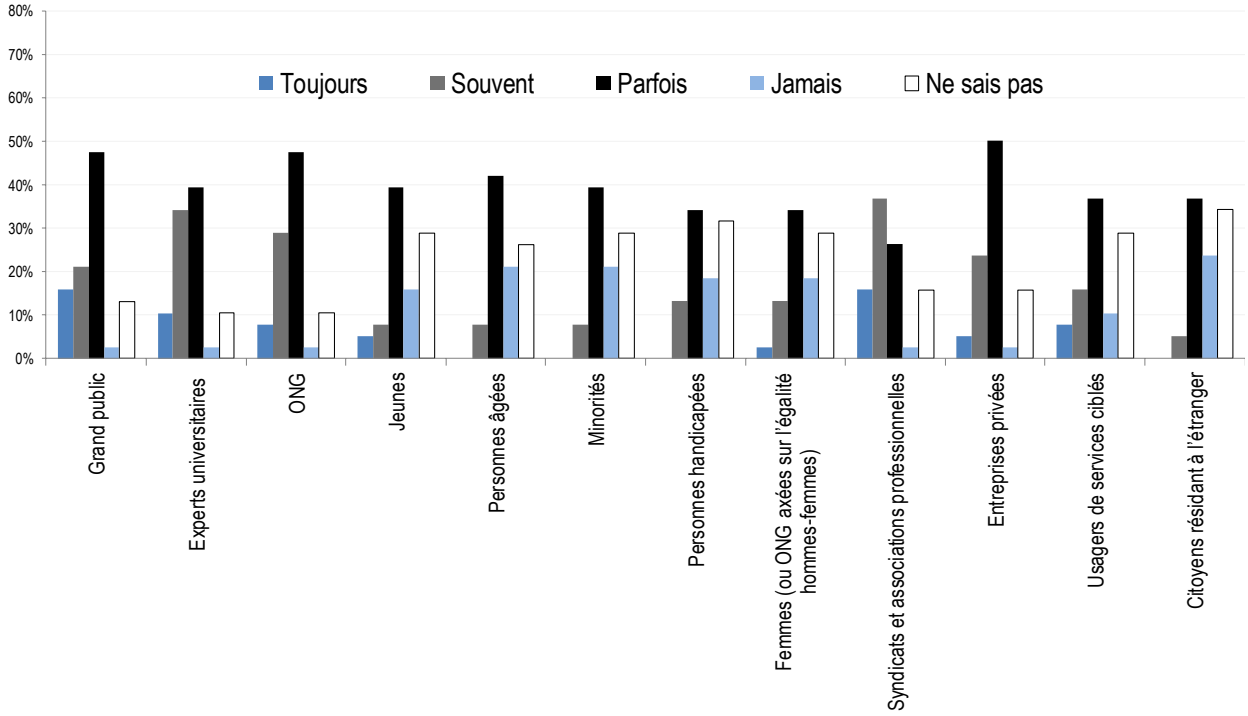
Graphique 5.11. **Participation de différents acteurs tout au long du cycle des politiques publiques dans les ministères des Finances**



Note : n = ministères des Finances de l'ensemble des 37 pays (OCDE 31). Le ministère des Finances de la République slovaque n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Graphique 5.12. **Participation de différents acteurs tout au long du cycle des politiques publiques dans les ministères de la Santé**



Note : n = ministères de la Santé de l'ensemble des 32 pays (OCDE 25).

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Les gouvernements doivent veiller à ce que toutes les voix pertinentes aient une réelle chance d'être entendues et, par conséquent, faire tout leur possible pour atteindre ceux qui sont les moins armés en matière de participation du public (OCDE, 2009). Cela concerne en particulier les groupes sociaux qui – bien qu'ils soient touchés par une politique – sont peu susceptibles de s'engager efficacement lorsqu'on leur en donne la possibilité, en raison d'une absence de sensibilisation, d'une faible habitude de la participation et d'une surcharge d'information entremêlées (OCDE, 2015a). De plus, il existe des groupes qui sont « désireux mais incapables » de participer en raison de barrières subjectives, comme un faible intérêt pour la politique ou un manque de confiance dans l'utilisation judicieuse de leurs apports dans le processus de consultation (OCDE, 2009), les barrières culturelles ou linguistiques, l'éloignement géographique, le handicap ou le statut socioéconomique (Corella, 2011). Des techniques et des outils spécifiques peuvent être nécessaires pour encourager les groupes sous-représentés à participer (OCDE, 2015a), comme au Canada (encadré 5.14) ou à suivre les « Laboratoires vivants » de Finlande en tant qu'exemple de bonne pratique en matière de participation de différents acteurs à l'élaboration des politiques (encadré 5.15).

Encadré 5.14. **Consultations des autochtones au Canada**

Une des principales priorités du gouvernement du Canada est de renouveler les relations entre le Canada et les peuples autochtones. Ce renouvellement exige la pleine participation de ces communautés, en partenariat avec le gouvernement fédéral. Les organisations représentatives autochtones jouent un rôle important dans la promotion des positions des communautés des Premières nations, des Métis et des Inuits. Leur travail important nous aidera à progresser sur la voie de la coopération.

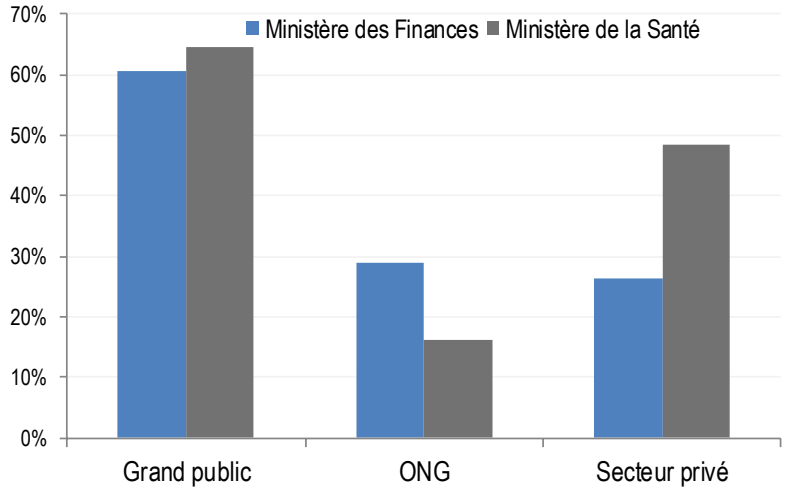
La consultation des Autochtones canadiens par le gouvernement du pays sur des questions qui les intéressent et les concernent est un aspect important de la bonne gouvernance, de l'élaboration de politiques judicieuses et de la prise de décisions. La Couronne cherche à renforcer les relations et les partenariats avec les peuples autochtones et ainsi à atteindre ses objectifs de réconciliation. Le gouvernement fédéral consulte également les peuples autochtones pour des raisons juridiques, étant donné que le Canada a des obligations légales, contractuelles et coutumières en matière de consultation des groupes autochtones.

Les directives données aux ministères et aux organismes les aident à respecter leurs obligations de consultation et d'arrangement avec les Autochtones, à l'appui des objectifs ministériels et généraux des autorités. Des coordonnateurs régionaux assurent la liaison entre les ministères fédéraux, les administrations provinciales et territoriales et les organismes et communautés autochtones, afin de faciliter les relations sur les principaux dossiers de consultation et de veiller à la prise en compte des intérêts du Canada. Des initiatives visant à mieux intégrer la consultation des Autochtones aux évaluations environnementales et aux processus de réglementation ont également été lancées, en particulier dans le cadre des grands projets intéressant les ressources naturelles et les infrastructures.

Source : OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris.

En outre, 61 % des ministères des Finances (65 % dans les pays de l'OCDE) et 65 % des ministères de la Santé (67 % dans les pays de l'OCDE) ont indiqué que le groupe le moins associé aux initiatives de participation était le « grand public ». Moins de la moitié de l'ensemble des ministères de la Santé semblent également associer rarement le « secteur privé », ce qui est surprenant, compte tenu des activités de lobbying des laboratoires pharmaceutiques et des entreprises d'équipement médical. Les ministères des Finances associent moins les ONG (29 % de l'ensemble des pays ayant répondu, 26 % dans les pays de l'OCDE). La participation du grand public étant particulièrement faible, il est important d'étudier les raisons de leur absence s'agissant de la participation au cycle des politiques publiques (graphique 5.13).

Graphique 5.13. **Groupes participant le moins aux activités d'ACCPP au niveau sectoriel**



Note : ministère des Finances n=38 (OCDE 31), ministère de la Santé n =31 (OCDE 24). Le ministère de la Santé du Japon n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 5.15. **Laboratoires vivants en Finlande**

Afin d'améliorer la prestation des services et des soins visant les personnes âgées, la Finlande utilise le concept du *Living Lab* (laboratoire vivant), une structure novatrice qui implique différentes parties prenantes pour tester et développer des produits axés sur l'usager.

Le concept résulte de la coopération des services sociaux et sanitaires de la ville de Pori (Finlande), sur la base de leurs besoins de modèles plus efficaces pour les soins prodigués aux personnes âgées. Le but est de tester et de développer des solutions technologiques qui améliorent la qualité de vie et la dignité des personnes âgées, renforcent la sécurité, préviennent la solitude et soutiennent les personnes âgées à domicile.

Les laboratoires vivants offrent un environnement où les citoyens (personnes âgées, proches et professionnels des soins aux personnes âgées) participent activement au développement et aux tests de technologies de bien-être, aux côtés de professionnels des services et d'entreprises spécialisées. Les tests se déroulent également en situation réelle, c'est-à-dire chez des personnes âgées.

Encadré 5.15. **Laboratoires vivants en Finlande** *(suite)*

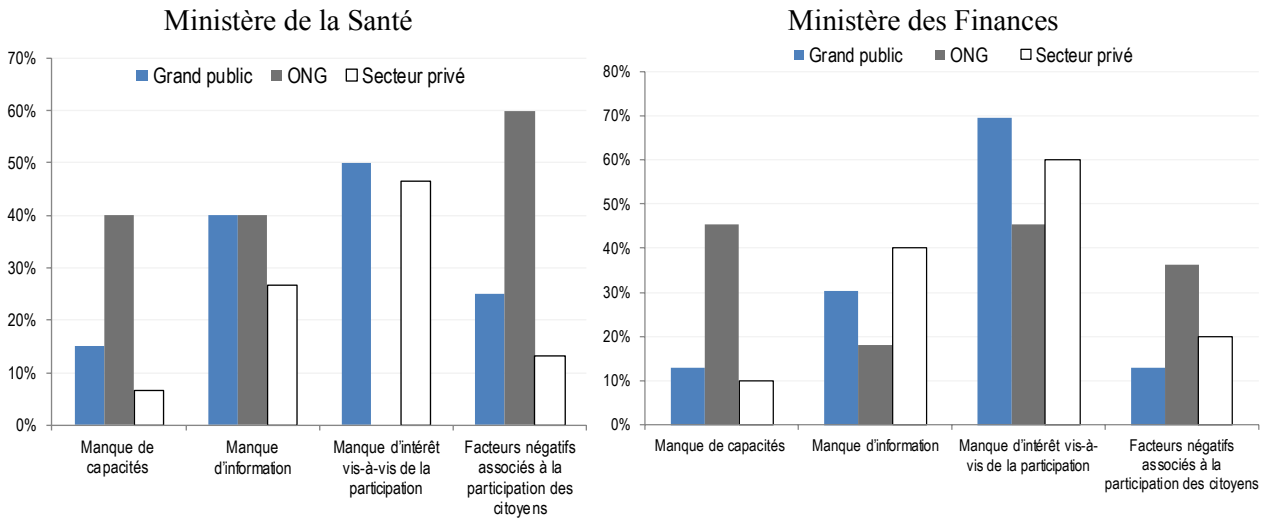
Les laboratoires vivants ont fourni des renseignements sur les dernières solutions technologiques en matière de soins de santé susceptibles d'appuyer les achats, d'améliorer les procédures de soins infirmiers et les compétences technologiques des personnes âgées, et de renforcer la coopération entre les personnes âgées, leurs proches et le personnel infirmier. Ils ont amélioré les débouchés commerciaux, développé des innovations axées sur l'usager et facilité la coopération entre les municipalités, les entreprises et les autres parties prenantes.

Source : OCDE (2015a), « *Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth* », rapport de référence de la Réunion ministérielle sur la gouvernance publique, 28 octobre, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.

Les deux ministères sectoriels considèrent le « manque d'intérêt vis-à-vis de la participation » comme le facteur clé expliquant la participation relativement faible de certains acteurs ; vient ensuite le « manque d'information ». Il est frappant de constater que 70 % des ministères des Finances signalent un « manque d'intérêt » de la part du grand public et que 25 % des ministères de la Santé considèrent que les « facteurs négatifs associés à la participation des citoyens » constituent le plus grand frein à la participation (graphique 5.14). Comme indiqué plus en détail au chapitre 4, certains gouvernements perçoivent encore la participation des citoyens comme un jeu à somme nulle et n'ont pas pleinement reconnu ses avantages. Dans le processus de participation, le grand public doit être bien ciblé, avec des incitations à prendre une part active au processus. En outre, l'amélioration des supports d'information par les ministères de la Santé pourrait constituer une initiative utile pour contrer l'apparent « manque d'information » expliquant la faible participation des citoyens et des ONG. Dans le même temps, les citoyens ne sont pas les seuls qu'il convient de cibler pour assurer une coproduction réussie des politiques. Le fait que la moitié des ministères imputent le faible taux de participation aux facteurs négatifs associés à la participation des citoyens, dont par exemple la perte de temps, devrait être tout autant considéré par les ministères. L'importance d'un réexamen des fonctionnaires sous l'angle des initiatives d'ouverture de l'administration et de participation des citoyens explique qu'une section entière du chapitre 2 ait été consacrée à cette question.

Les ministères des Finances estiment que la principale raison de la faible participation des citoyens est un prétendu « manque de capacités ». Sur les 11 pays ayant répondu que les ONG participaient le moins aux initiatives d'ACCPP, 5 pays (45 %) ont évoqué non seulement le « manque de capacités », mais aussi le « manque d'intérêt » (graphique 5.14). La comparaison de ce constat avec les éléments du chapitre précédent semble indiquer que la perception des capacités et de l'intérêt pour la participation varie selon les ministères et les ONG elles-mêmes. Une association active plus fréquente de ces deux parties prenantes pourrait permettre de surmonter ces différences et d'améliorer les résultats de la coopération.

Graphique 5.14. **Principales raisons de la faible participation des différents acteurs au cycle des politiques publiques**



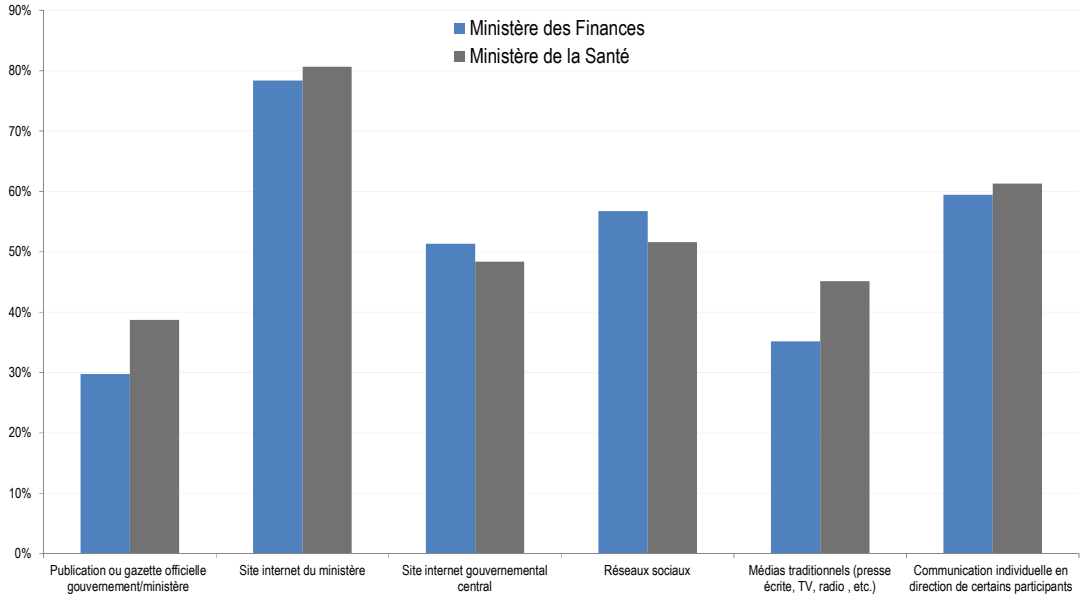
Note : les ministères ont été invités à nommer la raison supposée de la faible participation du groupe qu'ils ont perçu comme participant le moins. Pour le ministère des Finances : Grand public n=23 ; ONG n=11 ; Secteur privé =10. Pour le ministère de la Santé : Grand public n=20 ; ONG n=5 ; Secteur privé =15.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Informer les citoyens sur la possibilité de participer

Les parties prenantes doivent être informées de l'existence d'initiatives de participation. Un facteur clé expliquant le faible niveau de participation est le manque d'information. Comme on pouvait s'y attendre, l'approche privilégiée pour informer les citoyens sur les initiatives d'ACCPP reste le site internet du ministère (graphique 5.15). De plus, dans 51 % des ministères des Finances de l'ensemble des pays ayant répondu (63 % dans les pays de l'OCDE) et dans 48 % des ministères de la Santé de l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE (58 % dans les pays de l'OCDE), des informations sont disponibles sur le site internet gouvernemental central.

Graphique 5.15. **Communication d'informations sur les initiatives d'ACCPP au niveau sectoriel**



Note : ministère des Finances n=37 (OCDE 30), ministère de la Santé n=31 pays (OCDE 24). Le ministère des Finances de la République slovaque n'a pas répondu à cette question. Le ministère de la Santé de l'Italie n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Toutefois, ces données ne fournissent pas d'informations sur l'utilisation réelle de l'information. Peut-être les citoyens ne recherchent-ils pas de manière volontariste des occasions de participer : la diffusion de l'information n'en est que plus importante. Il faut en outre tenir compte de l'éventuelle fracture numérique. Certains groupes vulnérables peuvent ne pas avoir accès à internet (personnes âgées, etc.). Par conséquent, il est essentiel de s'assurer que tous les groupes qu'un ministère souhaite associer sont bien informés de telle ou telle initiative. Pour assurer un accès plus équitable à l'information, plus de la moitié des ministères des Finances (59 % pour l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE et 67 % dans les pays de l'OCDE) et 61 % de l'ensemble des ministères de la Santé (58 % dans les pays de l'OCDE) adressent déjà des communications individuelles à certains participants. En conséquence, les ministères pourraient envisager de mettre en place des campagnes d'information mieux ciblées et plus facilement accessibles aux citoyens. Bien que l'envoi de communications individuelles puisse avoir un effet positif sur la participation des personnes n'ayant pas accès à internet, les campagnes menées par le biais des réseaux sociaux pourraient sensibiliser ou inciter un public plus large à participer aux initiatives d'ACCPP. L'OCDE a récemment lancé un axe de travail sur les médias et l'ouverture de l'administration qui étaiera les efforts de communication déployés par les pays dans ce domaine. En Allemagne, le gouvernement central informe régulièrement les citoyens des réformes et politiques en cours par l'intermédiaire d'un podcast vidéo publié sur son site internet (encadré 5.16).

Encadré 5.16. **Le podcast vidéo hebdomadaire du gouvernement allemand**

Le gouvernement allemand a adopté une approche novatrice pour informer ses citoyens sur une base régulière. Sur son site internet www.bundesregierung.de, le Bureau de presse et d'information publie non seulement des communiqués de presse, des photos et des vidéos, mais également un podcast vidéo avec la chancelière Mme Merkel. Une fois par semaine, cette dernière est interrogée sur les questions d'actualité et pressantes qui ont suscité des débats dans la semaine ou en susciteront la semaine suivante. Les vidéos sous-titrées sont ensuite publiées sur les comptes YouTube, Twitter et Facebook du gouvernement. Comme dans beaucoup de pays, les citoyens et les journalistes peuvent obtenir des informations sur le travail quotidien des différents exécutifs via d'autres canaux tels qu'Instagram.

Le mécanisme de sensibilisation comprend également « La semaine de la Chancelière », qui est publiée sur le même site internet. Comme le suggère le nom, ce bref résumé de la semaine présente en cinq minutes les décisions les plus importantes, les réunions et les visites d'État de la Chancelière. Parfois, ces vidéos hebdomadaires sont complétées par des vidéos supplémentaires provenant de sommets ou du Bundestag allemand. Dans un blog vidéo sur la chaîne YouTube, le porte-parole du gouvernement répond aux questions posées par les citoyens sur la page Facebook à propos des sujets les plus importants de la semaine. Le fait de fournir des informations sur les multiples activités du gouvernement de manière tangible et de les diffuser à travers les canaux des réseaux sociaux les plus fréquemment utilisés permet aux citoyens de mieux se forger une opinion. De plus, cela aide à combler le fossé entre les citoyens et des décisions gouvernementales parfois complexes et lourdes de conséquences.

Source : Gouvernement fédéral allemand (s. d.), « Mediathek », page internet, www.bundesregierung.de/internets/Breg/DE/Mediathek/mediathek_node.html (consultée le 16 octobre 2016).

Le choix des bons mécanismes/outils

Après avoir défini les objectifs, la phase du cycle des politiques publiques, l'ampleur et les parties prenantes d'une initiative de participation, il faut choisir les mécanismes/outils appropriés. De nombreux outils sont à la disposition des fonctionnaires. Les mécanismes/outils de participation peuvent varier en fonction du temps d'utilisation qu'ils consomment, du nombre d'intervenants associés, du niveau d'administration auquel ils s'appliquent et du montant de ressources qu'ils nécessitent. De même, le meilleur outil peut varier selon l'étape du cycle des politiques publiques ou la catégorie d'acteurs (OCDE, 2015a). En général, les mécanismes peuvent être classés en deux types : les mécanismes formels, qui ont un fondement institutionnel et juridique, et les mécanismes informels, qui ne sont pas institutionnalisés mais peuvent être mis en œuvre pour un large éventail de sujets et à la discrétion de l'organisateur du processus de participation (OCDE, 2015b).

Comme l'a mentionné Corella (2011), les gouvernements devraient éviter toute « approche universelle », sachant qu'il n'existe pas d'outil ou d'approche unique convenant à tous les pays ou contextes. Souvent, une combinaison d'approches et d'outils sera nécessaire, et ces derniers devront sans doute être adaptés aux traditions et pratiques locales, ainsi qu'aux objectifs recherchés et au volume des ressources (humaines et

financières) disponible (Corella, 2011). De plus, les systèmes de gouvernance étant dynamiques, les processus de participation des parties prenantes doivent être suffisamment souples pour s'adapter à l'évolution des circonstances (OCDE, 2015a) (encadré 5.17).

Encadré 5.17. **Participation des citoyens à des projets d'infrastructures**

L'OCDE travaille à l'élaboration d'un nouveau cadre analytique permettant d'évaluer l'impact de la participation des citoyens aux grands projets d'infrastructures. Comme l'expérience des pays de l'OCDE l'a clairement démontré, les milieux locaux jouent un rôle clé pour déterminer si la mise en œuvre de grands projets d'infrastructures – chemins de fer nationaux ou internationaux, aéroports – se déroule bien ou fait au contraire l'objet de fortes tensions sociales (par exemple, la ligne ferroviaire Lyon-Turin ou le nouvel aéroport de Berlin). Parallèlement, du point de vue de la gouvernance, l'importance de la consultation des milieux locaux directement touchés par ces projets doit être mise en regard de leur pertinence nationale et de leur contribution à la réalisation de résultats de l'action publique qui sont importants pour le développement économique de l'État ou des États. La complexité de ces dossiers nécessite une meilleure compréhension des diverses méthodologies de participation citoyenne qui peuvent être utilisées, de leur portée, de leur calendrier et de leur pertinence, de la répartition des responsabilités et de la nécessité d'éviter toute captation des politiques publiques.

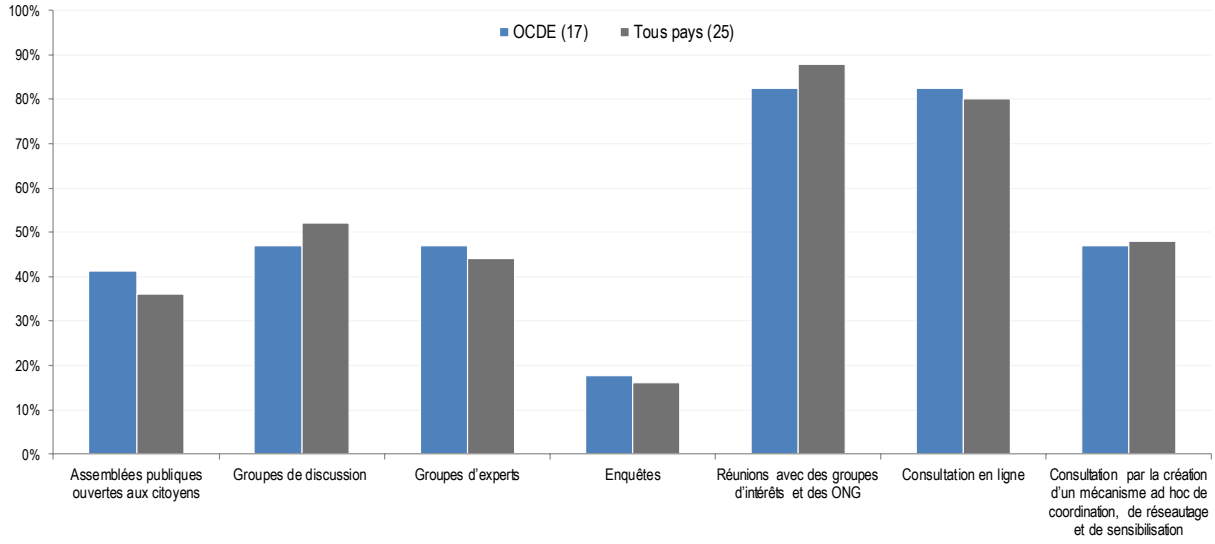
Source : OCDE (2016a), « *Engaging citizens for better policy outcomes* », document de référence rédigé pour la 53e session du Comité de la gouvernance publique.

La plupart des pays (88 % de l'ensemble des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE et 82 % dans les pays de l'OCDE) indiquent que les mécanismes de participation les plus couramment utilisés pour élaborer des stratégies d'ouverture de l'administration sont des réunions avec des groupes d'intérêts et des ONG, ainsi que des consultations en ligne (80 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 82 % dans les pays de l'OCDE) et des groupes de discussion (52 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 47 % dans les pays de l'OCDE). Les groupes d'experts (44 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 47 % dans les pays de l'OCDE), la consultation via la création d'un mécanisme *ad hoc* de coordination, de réseautage et de sensibilisation (48 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 47 % dans les pays de l'OCDE) et les assemblées publiques locales (36 % de l'ensemble des pays ayant répondu et 41 % dans les pays de l'OCDE) sont utilisés par un nombre restreint de pays (graphique 5.16). Ces résultats de l'enquête montrent que la consultation des citoyens pour l'élaboration de la stratégie se fait par les démarches les plus utilisées, notamment les rencontres avec les groupes d'intérêt et les ONG, ou la consultation en ligne.

Les consultations formelles sont des modes de participation souvent utilisés par les ministères des Finances (38 % des 37 ministères) et de la Santé (65 % des 31 ministères). Étonnamment, les initiatives ayant recours aux réseaux sociaux ne sont pas encore largement utilisées. Comme le montre le graphique 5.17, un tiers de l'ensemble des ministères des Finances n'ont jamais eu recours aux réseaux sociaux pour informer les citoyens sur les activités d'ACCPP, alors que ce chiffre est de 23 % de l'ensemble des ministères de la Santé (graphique 5.18). Néanmoins, comme le soulignent OCDE (2015a)

et le chapitre 1, les réseaux sociaux peuvent offrir de nouvelles possibilités de collaboration pour la création et la fourniture de biens et services publics, et créer de nouvelles façons d'anticiper et de comprendre les besoins des utilisateurs. Les réseaux sociaux et internet confèrent plus généralement des pouvoirs aux groupes moins organisés et moins bien établis et leur donnent des moyens relativement peu coûteux de mobiliser un soutien *ad hoc* autour de causes communes. Grâce à ces outils, des individus autrefois dispersés ou des groupes moins bien dotés peuvent davantage peser sur l'ordre du jour, ce qui est important pour l'inclusivité de l'action publique (OCDE, 2015a). Pourtant, les consultations en ligne – soit par le biais de leur propre site internet, soit par un site internet central – sont assez courantes, les réunions publiques étant un autre mécanisme de participation fréquemment utilisé.

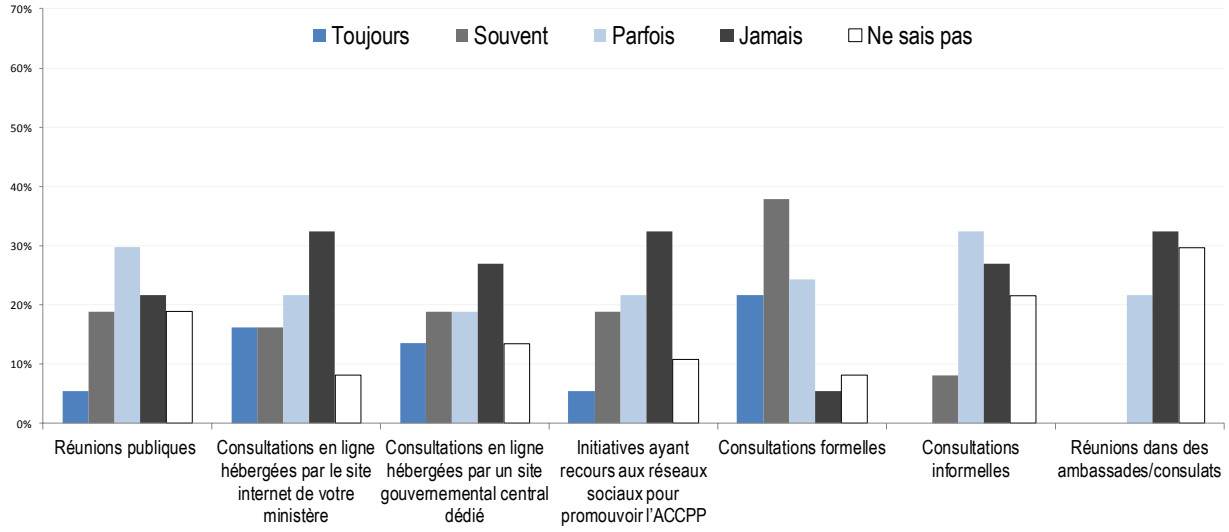
Graphique 5.16. **Mécanismes de consultation utilisés par les pays pour l'élaboration de la stratégie d'ouverture de l'administration**



Note : ces questions ont été posées uniquement aux pays ayant adopté une stratégie d'ouverture de l'administration, n=25 (OCDE 17).

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

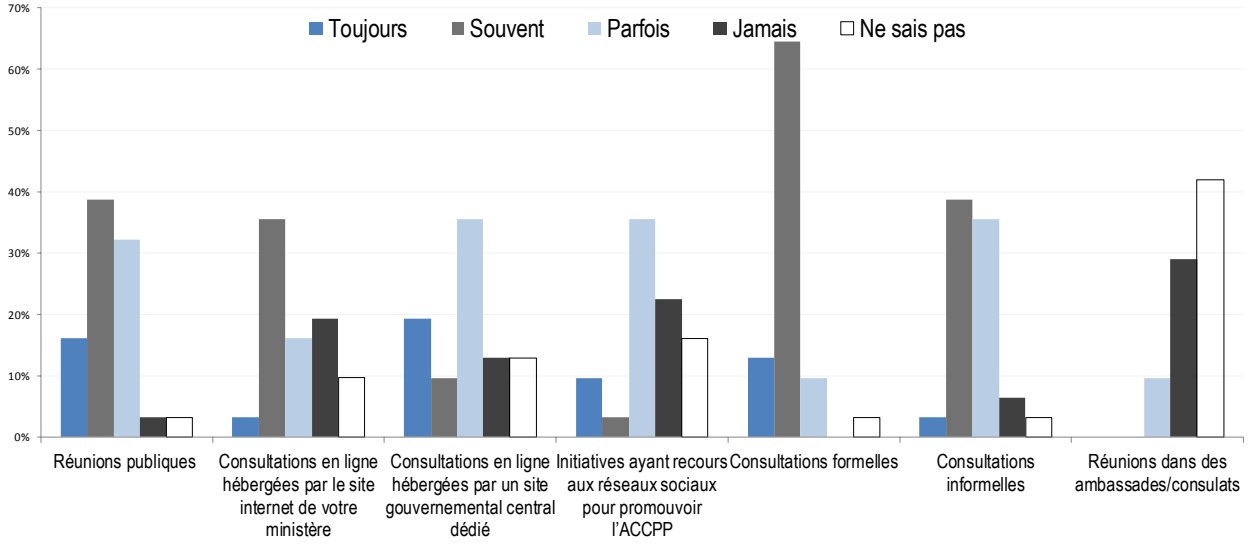
Graphique 5.17. **Fréquence des approches participatives dans les ministères des Finances**



Note : ministère des Finances n=37 (OCDE 30). Le ministère des Finances de la République slovaque n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Graphique 5.18. **Fréquence des approches participatives dans les ministères de la Santé**



Note : ministères de la Santé n=31 (OCDE 24). Le ministère de la Santé de l'Australie a indiqué que cette information n'était pas disponible.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

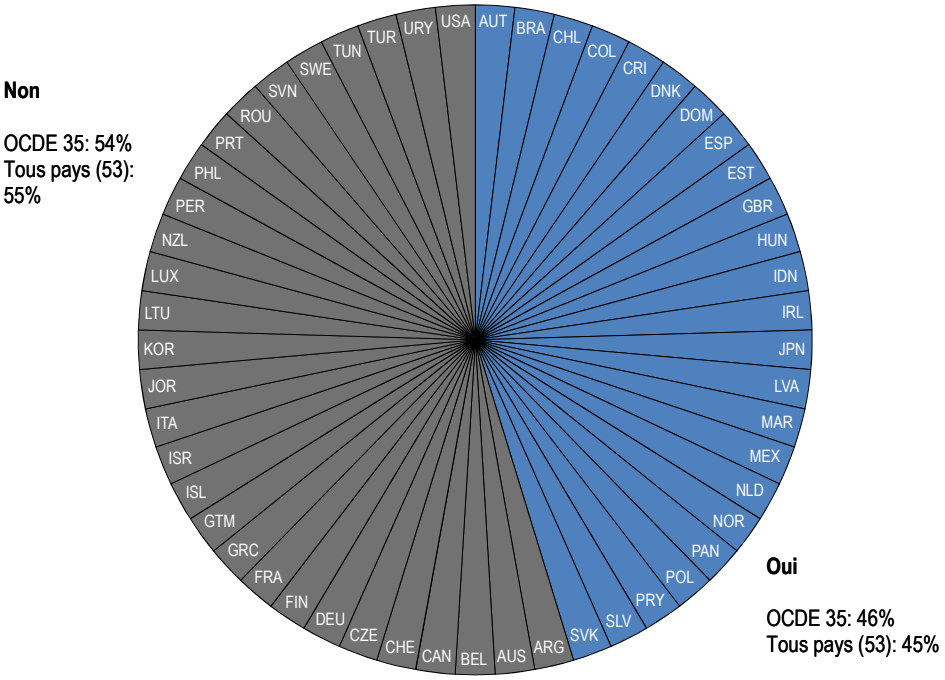
Document global axé sur l'ACCPP

Les fonctionnaires et les citoyens pourraient s'engager dans des processus participatifs avec des cadres conceptuels différents. Au sein même de la fonction publique, l'interprétation di contenu et de l'organisation optimale d'une initiative de participation peut beaucoup varier. Plus les cadres conceptuels diffèrent, plus les interprétations risquent d'être contradictoires (ONU-DAES, 2011). Un document global sur l'ACCPP peut constituer un jalon important d'une approche intégrale de cette participation. En même temps, il est important de souligner que l'établissement du socle de la participation des parties prenantes est insuffisant si les lois/politiques/lignes directrices/manuels ne sont pas assortis d'efforts de mise en œuvre adéquats. Quoique importantes, les obligations légales ne sont une condition ni suffisante ni indispensable pour assurer la participation réussie des parties prenantes (OCDE, 2015a).

Un document global qui, dans le meilleur des cas, est lié à la stratégie nationale d'ouverture de l'administration d'un pays (comme mentionné au chapitre 1) permet à toutes les entités de fonder leurs initiatives sur un ensemble unique de normes. Un tel document peut prendre diverses formes, y compris celle d'une stratégie, d'une politique, d'une loi, d'une directive interne ou circulaire, d'un guide ou d'un manuel (OCDE, 2016d). Il peut être un outil permettant de fournir à l'ensemble du gouvernement une approche intégrée de la participation citoyenne, et devrait inclure une description des outils permettant d'impliquer les citoyens dans toutes les phases du cycle des politiques publiques, ainsi que détailler les différentes formes de participation, d'outils, etc.

Malgré son importance, 55 % des pays n'ont toujours pas de document global sur l'ACCPP (graphique 5.19). Dans les pays où il est disponible, aucune forme ne prédomine : le document global peut être une politique, comme au Royaume-Uni et en Turquie, une stratégie comme en Autriche (encadré 5.18) et en Espagne, un guide comme en Irlande, une loi comme en Corée (encadré 5.19) et en Suède, ou une directive interne du ministère des Finances comme en Nouvelle-Zélande.[5]

Graphique 5.19. **Disponibilité d'un document global axé sur l'ACCPP**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 5.18. **Normes de participation du public en Autriche**

Le gouvernement autrichien a élaboré une stratégie visant à renforcer la participation du public à la prise de décisions. Il estime qu'une telle participation, pour être efficace, doit être étayée par une bonne organisation, et a élaboré des normes de participation du public pour aider les fonctionnaires à mener des processus participatifs de qualité.

Les ONG et d'autres intervenants ont participé à l'élaboration des normes, lesquelles visent notamment à rendre l'information disponible, favoriser une prise de décision ouverte et inclusive, promouvoir l'intégrité et la transparence, et améliorer la prestation des services. De plus, deux applications administratives électroniques ont été créées pour faciliter la participation du public : une pour les fonctionnaires et une pour les citoyens.

Pour mobiliser les citoyens, les entreprises et la société civile, plusieurs dialogues public-privé se sont tenus sur la réforme à propos de sujets qui, à l'instar de l'éducation ou de la science, concernent différentes organisations de la société civile.

Source : OCDE (2011b), *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en.

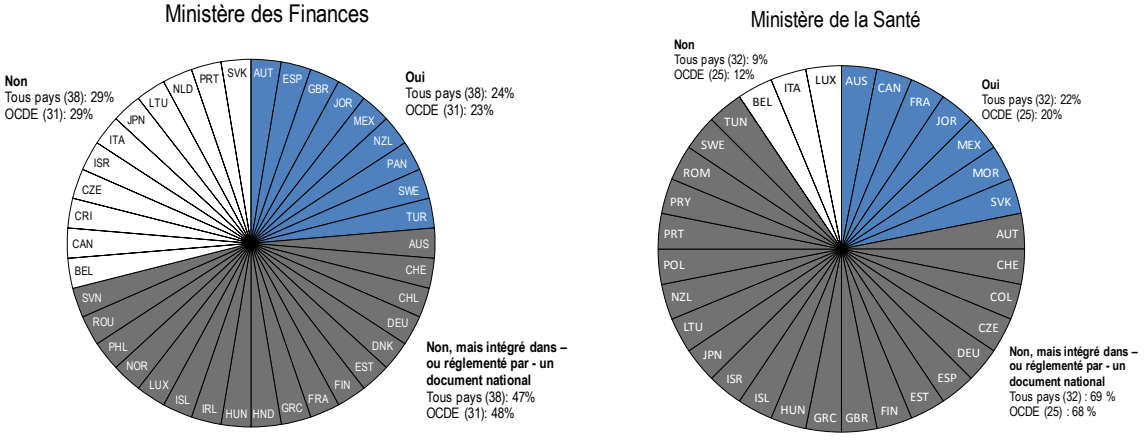
Encadré 5.19. **Le document global de la Corée sur l'ACCPP**

Le gouvernement de la République de Corée s'emploie à renforcer sa base juridique et institutionnelle pour favoriser la prise de décisions participative. En mars 2015, le gouvernement a révisé la loi de procédure administrative, qui constitue le cadre juridique de la participation civique. Cette révision a établi un socle juridique pour les débats sur internet et sur plateforme mobile, en tenant compte des nouveaux canaux de communication (internet ou smartphones) qui sont par nature bidirectionnels et en temps réel. Les débats sur internet et plateforme mobile avaient été adoptés par le gouvernement précédent (entre 2003 et 2007), mais étaient alors dépourvus de fondement juridique.

Source : OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris.

Vingt-quatre pour cent des ministères des Finances interrogés (23 % dans les pays de l'OCDE) et 22 % de l'ensemble des ministères de la Santé (et 20 % dans les pays de l'OCDE) ont déclaré disposer d'un document global sur l'ACCPP. Quelque 69 % des ministères de la Santé de l'ensemble des pays (68 % dans les pays de l'OCDE) et 47 % de l'ensemble des ministères des Finances (48 % dans les pays de l'OCDE) ont indiqué qu'ils ne disposaient d'aucun document, mais que les initiatives d'ACCPP au sein de leurs ministères étaient mentionnées ou réglementées par un document national qui, dans un cadre plus vaste, comprend des orientations précises sur la manière de promouvoir la participation des citoyens. Les données factuelles révèlent un manque de clarté du concept ou de l'idée d'un document global sur l'ACCPP. Selon les données du graphique 5.20, aucun document de ce type n'existe dans 55 % des 53 pays étudiés (54 % dans les pays de l'OCDE), tandis que 91 % de l'ensemble des ministères de la Santé (88 % dans les pays de l'OCDE) ont déclaré avoir connaissance d'un tel document national.

Graphique 5.20. **Disponibilité d'un document global axé sur la participation des citoyens au cycle des politiques publiques au niveau sectoriel**



Note : ministère des Finances n = 38 pays (OCDE 31), ministère de la Santé n = 32 pays (OCDE 25).

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Par conséquent, il semble nécessaire de mieux intégrer le concept de document global sur l'ACCPP et de renforcer davantage les canaux de communication entre les responsables de la participation des citoyens aux niveaux national et pangouvernemental (lorsqu'ils existent) et les ministères sectoriels. Au niveau national, un document global pourrait fournir un ensemble commun de normes pour l'ensemble des pouvoirs publics. Ce document global national peut être complété par des documents sectoriels sur l'ACCPP fournissant des directives propres à un secteur (tel que la santé) et se fondant sur le cadre national.

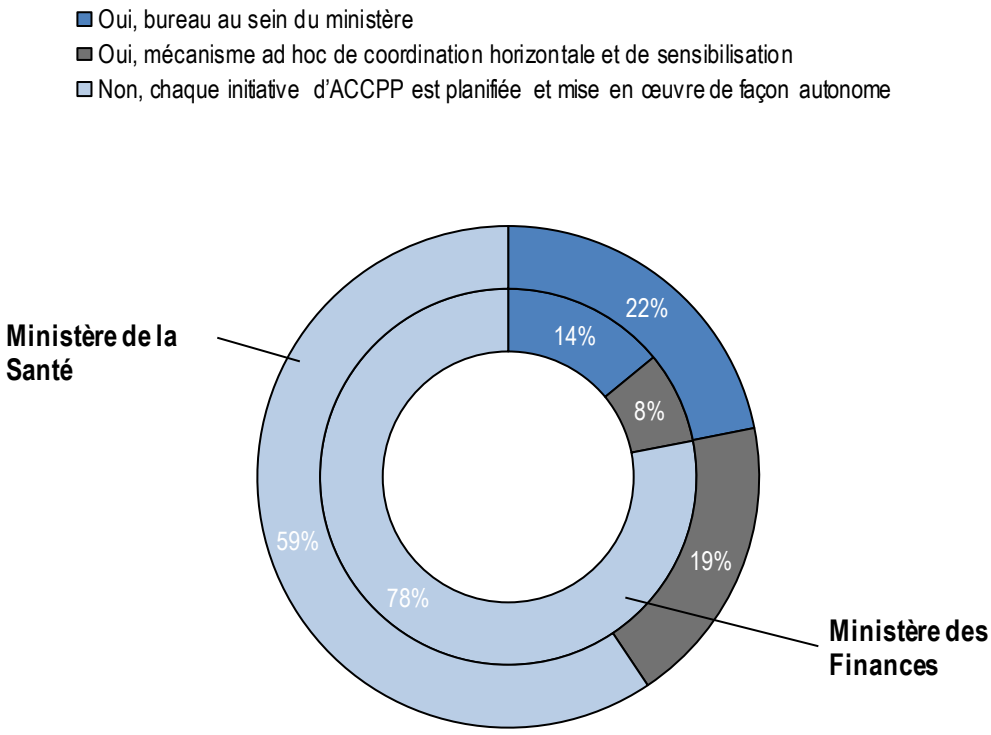
Un cadre institutionnel adéquat et des capacités favorisant la participation des citoyens

Au-delà du cadre juridique et applicatif adéquat fournie par un document global sur l'ACCPP, il est nécessaire d'élaborer un cadre institutionnel adapté et de renforcer les capacités des autorités, des administrateurs publics, des citoyens et des représentants de la société civile afin de planifier et de mettre en œuvre des modalités fructueuses et durables de participation citoyenne.

Bureau/comité chargé de la coordination générale des initiatives d'ACCPP

Un bureau/comité chargé de la coordination globale des initiatives d'ACCPP est un élément important d'un cadre institutionnel adéquat car il garantit que les différents acteurs les approchent de manière cohérente, facilitent la mise en commun des bonnes pratiques et fournissent, le cas échéant, une assistance aux fonctionnaires. Dans la plupart des pays, un tel bureau/comité (ou un autre type de mécanisme de coordination horizontale) demeure absent. Dans 78 % de l'ensemble des ministères des Finances (87 % dans les pays de l'OCDE) et dans 59 % de l'ensemble des ministères de la Santé (68 % dans les pays de l'OCDE), chaque initiative de participation des citoyens au cycle des politiques publiques est planifiée et mise en œuvre de façon autonome (graphique 5.21).

Graphique 5.21. **Disponibilité d'un bureau ou d'un comité chargé de la coordination des initiatives d'ACCPP au niveau sectoriel**



Note : ministère des Finances n = 37 pays (OCDE 31) ; ministère de la Santé n = 32 pays (OCDE 25). Le ministère des Finances de l'Italie n'a pas répondu à cette question.

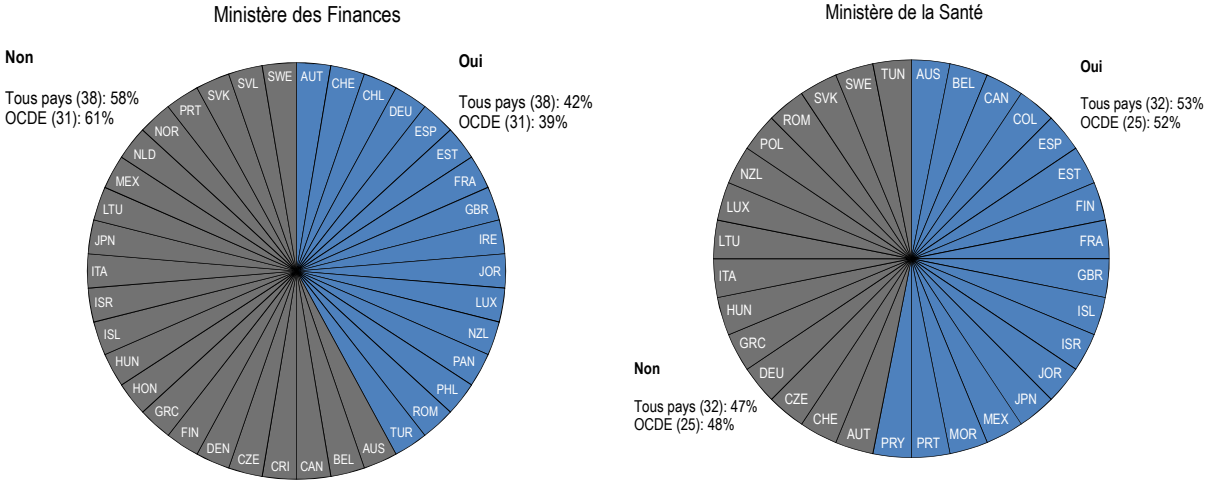
Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Création de capacités pour une participation des citoyens au sein de la fonction publique

Comme indiqué dans le chapitre 2, le développement d'une culture administrative propice à la promotion de la participation des parties prenantes passe par un renforcement des valeurs principales du service public dans l'ensemble des administrations publiques (OCDE, 2015a). Les valeurs qui favorisent la participation citoyenne doivent être enseignées, communiquées, discutées et renforcées, y compris à travers leur inclusion dans des codes de conduite et des cadres de compétences et leur utilisation au n niveau de l'embauche et de l'évaluation (*ibid.*). Cependant, dans 58 % de l'ensemble des ministères des Finances ayant répondu à l'enquête de l'OCDE (61 % dans les pays de l'OCDE) et dans 47 % de l'ensemble des ministères de la Santé (48 % dans les pays de l'OCDE), il n'existe pas d'initiative visant l'accroissement de la capacité de mise en œuvre des activités d' chez les fonctionnaires (graphique 5.22). Comme indiqué plus en détail au chapitre 2, les réformes visant à ouvrir l'administration et à faire participer les citoyens ne peuvent être mises en œuvre avec succès que lorsque les fonctionnaires ont pleinement

conscience des avantages d'une telle participation et d'une telle ouverture. Cette sensibilisation pourrait par exemple faire partie de la formation et des séances de renforcement des capacités des fonctionnaires, comme présenté ci-après et illustré par le cas de la Finlande (encadré 5.20).

Graphique 5.22. **Disponibilité d'initiatives permettant d'accroître les capacités des fonctionnaires des ministères à mettre en œuvre les initiatives d'ACCPP**



Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Encadré 5.20. **Renforcement des compétences des fonctionnaires finlandais en matière de dialogue**

L'amélioration de la relation entre le gouvernement et les citoyens passe notamment par une communication efficace. La Finlande a reconnu l'importance pour les fonctionnaires d'avoir de bonnes compétences en matière de dialogue et a intégré à son premier Plan d'action établi dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (2013-14) des engagements visant à renforcer ces compétences. Les six objectifs concrets suivants ont été formulés :

1. Des intitulés et CV seront rédigés en langage normal pour les offres publiques.
2. La visualisation des décisions, avec un accent particulier sur les dépenses budgétaires publiques, sera effective.
3. Une formation à l'usage d'un langage clair et simple, assorti de l'engagement d'employer des termes déjà connus, sera organisée au profit des fonctionnaires.
4. Test du niveau de compréhension des textes produits par l'administration publique sera mené auprès des citoyens et des usagers.
5. Les termes et les concepts usités dans l'administration publique et dans la production de services seront uniformisés et clarifiés.
6. Les lettres et décisions transmises aux usagers, surtout en cas de texte standard, seront rendues plus compréhensibles.

Encadré 5.20. **Renforcement des compétences des fonctionnaires finlandais en matière de dialogue** *(suite)*

Ces engagements ont été repris dans le deuxième Plan d'action PGO, qui comprend quatre engagements dont un sur une « administration claire ». Les principaux objectifs contribuant à une bureaucratie plus tangible et plus facile à comprendre sont :

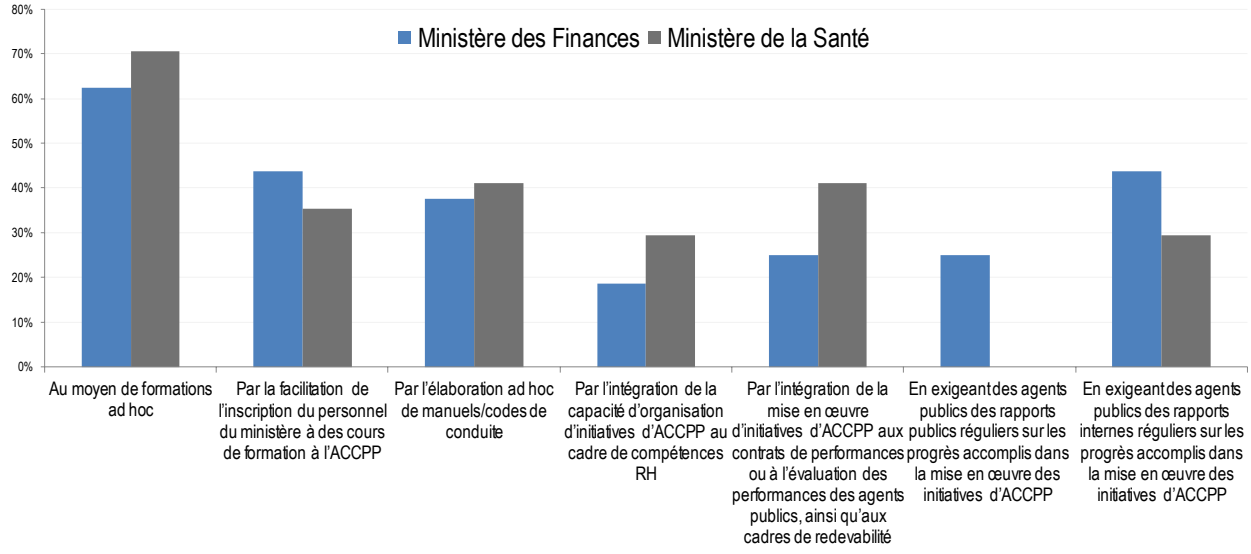
- Outre l'orientation client, des structures et des processus clairs sont prévus dans les réformes majeures.
- Les structures et procédures sont décrites, afin que les citoyens sachent quelle administration contacter en cas de problème.
- Le langage officiel est correct, clair et facile à comprendre.
- L'information sur les questions en cours de traitement est disponible et facile à trouver.
- L'administration reçoit les commentaires et en tient compte lors de l'élaboration de ses méthodes de travail.

La Finlande offre un bon exemple de facilitation de la communication, de l'engagement et de la collaboration entre citoyens et fonctionnaires, avec à la clé une éventuelle influence positive sur la façon dont l'ensemble de l'administration est perçu. L'ouverture de l'administration, si elle est considérée comme une culture de la gouvernance, nécessite une mise en avant auprès des générations de fonctionnaires actuels et futurs afin de reconnaître le rôle le plus actif des citoyens tout au long du cycle des politiques publiques au moyen d'approches telles que celles de la Finlande.

Sources : Gouvernement de la Finlande (2013), « First Open Government Action Plan, 2013-14 » ; gouvernement de la Finlande (2015), « Second Open Government Action Plan, 2015-17 », www.opengovpartnership.org/country/finland/action-plan (consulté le 1er septembre 2016).

De plus, l'association efficace des parties prenantes nécessite un changement de culture administrative. Elle suppose d'inculquer une culture de l'inclusion dans l'action publique à l'administration, de l'encadrement jusqu'à la base, et d'apporter aux fonctionnaires les compétences, conseils et formations appropriées (OCDE, 2015a). La plupart des ministères accompagnent leur personnel, au moyen de formations ponctuelles, de manière à favoriser le succès des initiatives d'ACCPP menées en leur sein (graphique 5.23). Quelque 44 % des ministères des Finances (42 % dans les pays de l'OCDE) et 35 % des ministères de la Santé (31 % dans les pays de l'OCDE) facilitent l'inscription de leur personnel à des cours de formation à l'ACCPP – une initiative qu'il serait judicieux de proroger. Seul un nombre limité de ministères (par exemple les ministères des Finances en France, en Nouvelle-Zélande et au Panama) exigent des fonctionnaires qu'ils rendent compte régulièrement et publiquement des progrès réalisés dans la mise en œuvre des initiatives d'ACCPP.

Graphique 5.23. **Promotion de la réussite des initiatives d'ACCPP au sein du personnel**

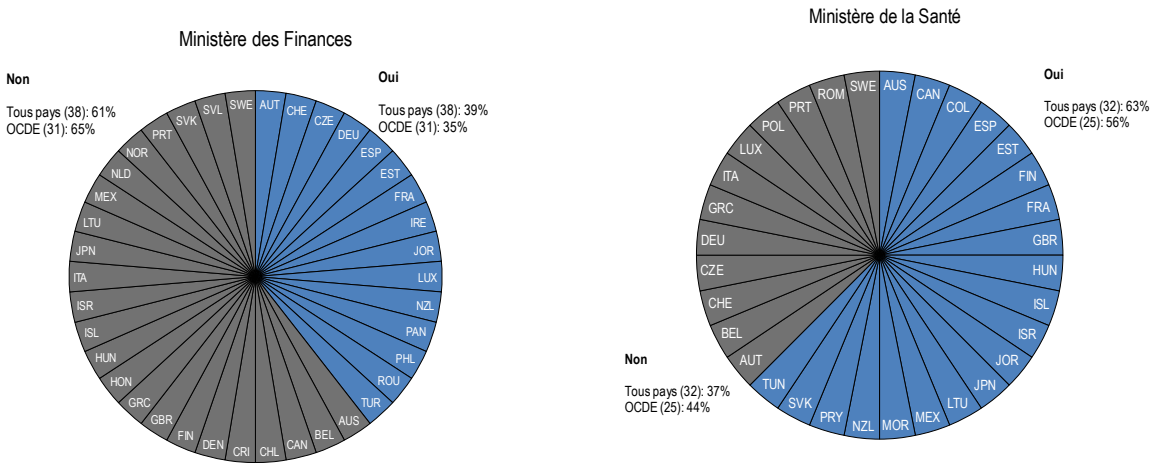


Note : ministère des Finances n=16 (OCDE 12), ministère de la Santé n=17 pays (OCDE 13). Cette question n'a été posée qu'aux pays qui ont déclaré disposer d'initiatives visant l'accroissement des capacités de mise en œuvre des activités d'ACCPP.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Il est certes important d'informer les citoyens sur les initiatives de participation en place, mais les gouvernements doivent également s'efforcer de sensibiliser leur personnel à l'ACCPP. Cependant, 61 % de l'ensemble des ministères des Finances et 38 % de l'ensemble des ministères de la Santé ayant répondu à l'enquête de l'OCDE signalent l'absence d'initiatives de sensibilisation des fonctionnaires aux activités d'ACCPP. Un bureau chargé de la participation des citoyens peut donner les conseils nécessaires pour sensibiliser les fonctionnaires (graphique 5.24).

Graphique 5.24. **Existence d'initiatives de sensibilisation des fonctionnaires chargés de l'ACCPP dans les ministères**

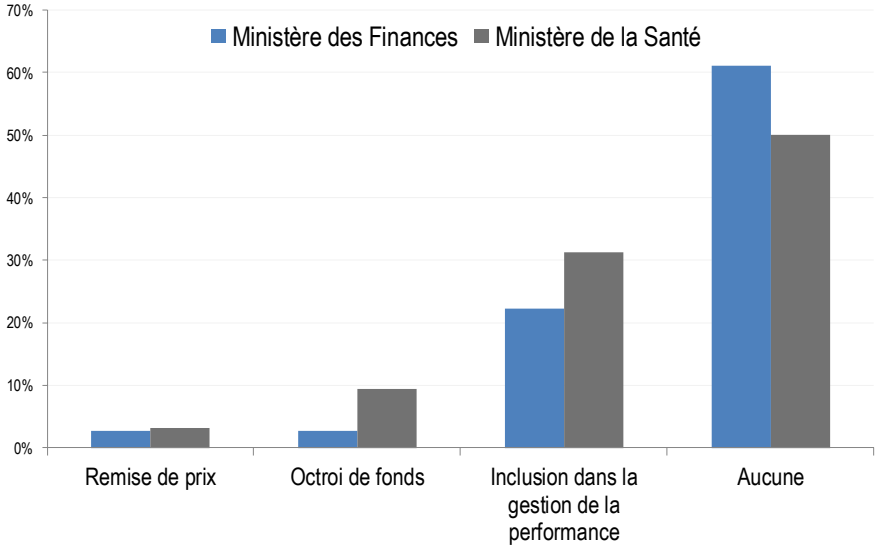


Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Mise en place à l'intention des fonctionnaires d'incitations à l'ACCPP

La mise en place de mesures visant à encourager les fonctionnaires à concevoir des initiatives de participation citoyenne, et les citoyens à en tirer profit, est également un élément important pour un environnement solide et propice à l'ACCPP. L'absence de mesures incitatives peut empêcher la mise en œuvre efficace et efficiente d'initiatives visant la participation des citoyens aux affaires publiques. À ce jour, dans 61 % de l'ensemble des ministères des Finances (57 % dans les pays de l'OCDE) et 50 % de l'ensemble des ministères de la Santé (même proportion dans la zone OCDE), aucune mesure incitative n'a été mise en place pour favoriser l'ACCPP (graphique 5.25).

Graphique 5.25. **Incitations à l'ACCPP visant les fonctionnaires**



Note : ministère des Finances n=36 (OCDE 31), ministère de la Santé n=32 pays (OCDE 25). Le ministère des Finances du Panama a répondu « inconnu » ; celui de la République slovaque n'a pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

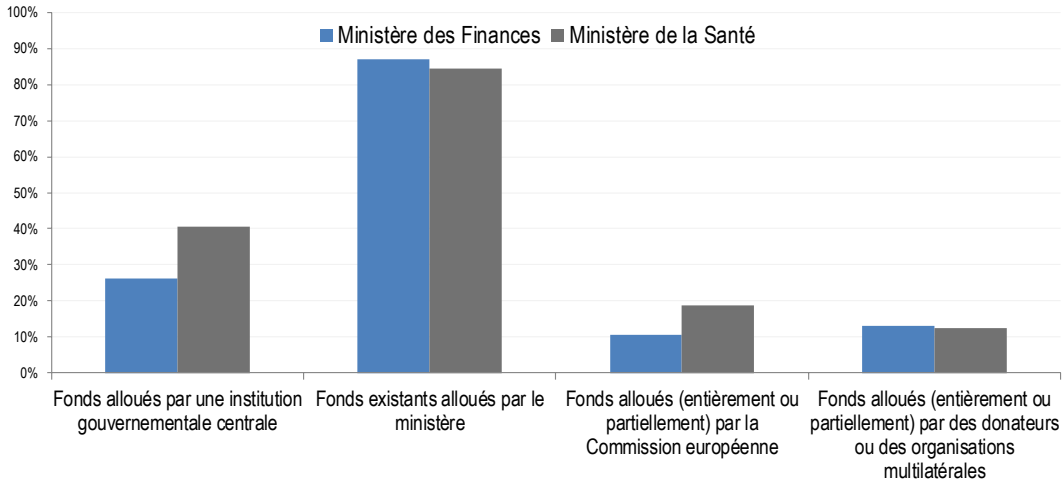
Néanmoins, quelques ministères ont inclus des mesures incitatives dans la gestion de la performance. Les Pays-Bas, par exemple, décernent des prix et la République tchèque a développé un système d'octroi de fonds. Ces deux initiatives pourraient servir d'exemple à d'autres pays ne disposant pour le moment d'aucune mesure incitative.

Le coût des initiatives de participation : garantir les dotations nécessaires

La réussite des initiatives de participation des citoyens dépend aussi d'un financement adéquat. Les plus vastes d'entre elles peuvent exiger beaucoup de temps et d'argent. Les ressources des ministères étant souvent limitées, la question du financement peut restreindre la portée et l'échelle des initiatives d'ACCPP et ne permettre l'utilisation que de certains outils peu coûteux, mais moins efficaces. La plupart des pays prévoient des crédits réservés par le ministère concerné à ces initiatives. C'est le cas dans 87 % de l'ensemble des ministères des Finances (87 % dans les pays de l'OCDE) et 84 % de l'ensemble des ministères de la Santé (88 % dans les pays de l'OCDE) ayant répondu à l'enquête (graphique 5.26). Quelque 26 % de l'ensemble des ministères des Finances (29 % dans les pays de l'OCDE) et 41 % de l'ensemble des ministères de la Santé (40 % dans les pays de l'OCDE) touchent aussi des financements d'une institution gouvernementale centrale. La communauté des donateurs (donateurs bilatéraux, organismes de l'Union européenne ou multilatéraux) fournit aux ministères des Finances et de la Santé, respectivement, des ressources complémentaires dans 24 % (16 % dans les pays de l'OCDE) et 32 % (20 % dans les pays de l'OCDE) des cas. On trouvera au

chapitre 2 une évaluation plus approfondie des crédits nécessaires réservés à l'ouverture de l'administration et aux initiatives d'ACCPP.

Graphique 5.26. **Source de financement des initiatives d'ACCPP**



Note : ministère des Finances n=38 (OCDE 31), ministère de la Santé n=32 pays (OCDE 25).

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Bien que ces réponses donnent un éclairage sur les sources de financement des initiatives de participation, il est nécessaire de poursuivre les recherches visant à évaluer les coûts associés à ces initiatives, du fait de l'évaluation déficiente de l'ACCPP par les pays. À ce jour, la connaissance des coûts (et avantages) de la participation des citoyens restent limitées dans la mesure où les pratiques de suivi et d'évaluation dans les pays, comme indiqué plus en détail au chapitre 3 et ci-dessous, sont peu nombreuses.

Selon l'OCDE (2016a), la temporalité est un aspect essentiel à prendre en compte lors de l'évaluation des coûts et bénéfices de la participation. En ce qui concerne le processus, les coûts (opérationnels, par exemple) sont souvent évalués à court terme, tandis que les avantages ne peuvent l'être qu'à long terme. Plus encore, les résultats des initiatives d'ACCPP ne doivent pas seulement être compris en termes de processus, mais aussi d'impact réel (par exemple, opportunité d'accepter des retards causés par une consultation publique prolongée, face aux gains qualitatifs de la politique ou de l'initiative qui en découlent) (OCDE, 2016a). Par conséquent, les gouvernements devraient garder à l'esprit que la pérennité des initiatives de participation ne dépendra pas seulement de la différence nette entre les coûts et les bénéfices globaux, mais aussi de leur ventilation entre les fonctionnaires et les parties prenantes, ou parmi les parties prenantes (et de leur volonté de les prendre en charge), ainsi que de l'acceptation de compromis sur leur double temporalité (OCDE, 2016a).

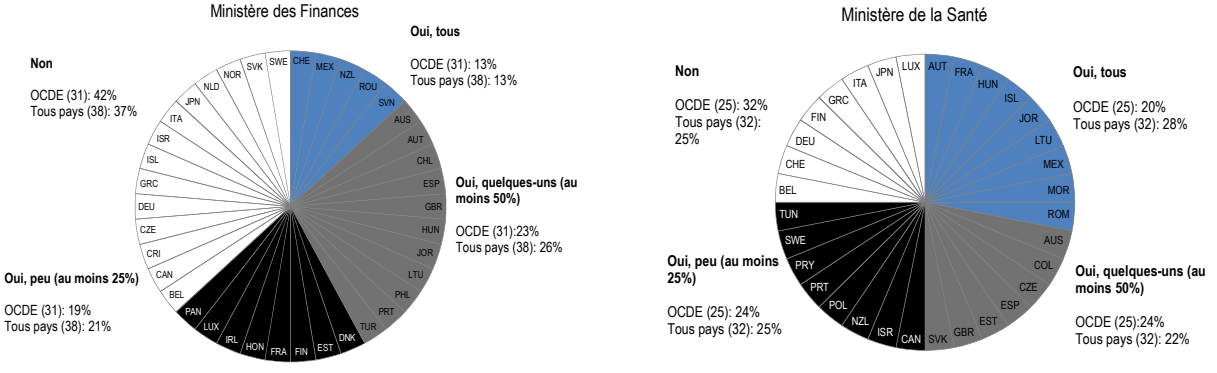
Évaluer les initiatives de participation des citoyens

L'évaluation permet à la fois de fournir une base d'amélioration de la qualité des politiques et de la programmation, et de confronter les réalisations aux résultats escomptés. Elle offre également aux gouvernements des moyens de tirer les leçons de l'expérience, d'améliorer la prestation des services, de légitimer les initiatives de participation et de rendre compte des coûts engagés.

De ce fait, l'évaluation systématique des efforts de participation est nécessaire adapter constamment les outils et les approches et justifier la participation (OCDE, 2015a). Le rapport de l'OCDE *Evaluating Public Participation in Policy Making* (OCDE, 2005b) reconnaît l'existence d'un déséquilibre manifeste entre le temps, l'argent et l'énergie consacrés par les gouvernements des pays de l'OCDE à l'association des citoyens et de la société civile à la prise de décisions publiques et le niveau d'attention qu'ils portent à l'évaluation de l'efficacité et de l'impact de tels efforts. Une grande attention a été consacrée au développement des outils de participation, plutôt qu'à la mesure de leur efficacité (OCDE, 2015a). En conséquence, il semble y avoir un grand retard en matière d'évaluation de la participation de la société (OCDE, 2001).

En effet, 37 % de l'ensemble des ministères des Finances (42 % dans les pays de l'OCDE) n'évaluent pas les initiatives de participation des citoyens ; 21 % évaluent au moins 25 % de leurs initiatives (19 % dans les pays de l'OCDE); 26 % évaluent au moins 50 % de leurs initiatives (23 % dans les pays de l'OCDE), tandis que 13 % seulement affirment évaluer toutes leurs initiatives d'ACCPP (13 % dans les pays de l'OCDE). Des chiffres équivalents ont été relevés dans les ministères de la Santé, même si la part globale des initiatives d'ACCPP qui ont été évaluées atteint 75 % dans l'ensemble des pays et 58 % dans les pays de l'OCDE (graphique 5.27).

Graphique 5.27. **Évaluation des initiatives d'ACCPP au niveau sectoriel**



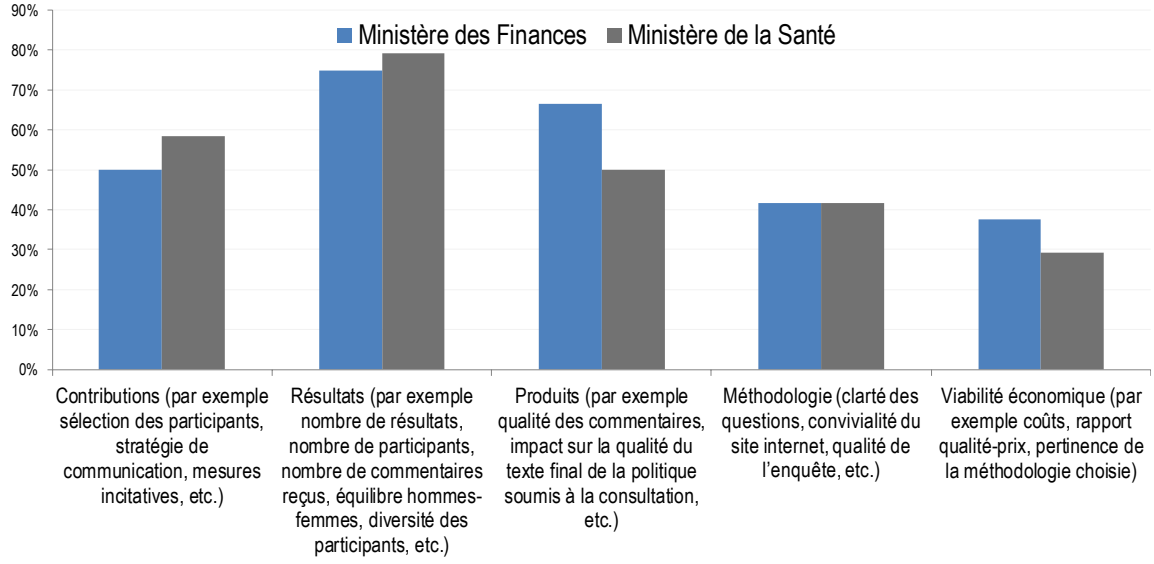
Note : le ministère des Finances du Royaume-Uni a répondu « Oui, quelques-uns » et « Oui, peu » à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Lorsque les ministères des Finances et de la Santé mènent des évaluations, ils vérifient principalement les résultats des initiatives de participation des citoyens (par exemple le nombre de participants, le nombre de commentaires reçus, l'équilibre hommes/femmes, la diversité des participants, etc.). À noter que parmi les évaluateurs, 67 % de l'ensemble des ministères des Finances (78 % dans les pays de l'OCDE) et 50 % de l'ensemble des ministères de la Santé (65 % dans les pays de l'OCDE) affirment déjà dans leurs rapports n'évaluer que les « résultats » (par exemple la qualité des commentaires, l'impact sur la qualité du texte final de la politique soumise à consultation, etc.).

Malgré cette amélioration significative, l'évaluation de l'impact des efforts de participation est l'une des principales lacunes de la recherche portant sur les pratiques d'évaluation. D'ailleurs, à ce jour, seul un nombre limité de ministères évalue la viabilité économique des initiatives de participation (38 % de l'ensemble des ministères des Finances, 39 % dans les pays de l'OCDE) et 29 % des ministères de la Santé (29 % dans les pays de l'OCDE) (graphique 5.28).

Graphique 5.28. **Domaines des initiatives d'ACCPP évalués par les ministères**



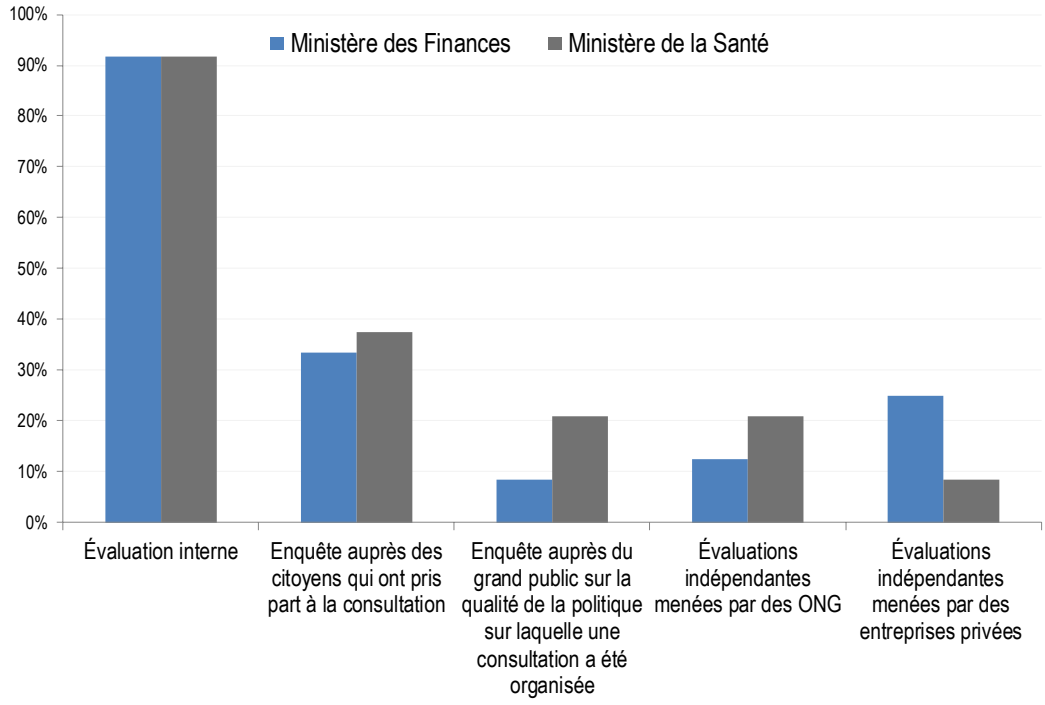
Note : ministère des Finances n=24 (OCDE 18), ministère de la Santé n=24 pays (OCDE 17). Cette question a été posée uniquement aux ministères des pays ayant répondu qu'ils évaluent les initiatives d'ACCPP.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Plus important encore, les évaluations passent le plus souvent par des évaluations internes dans 92 % de l'ensemble des ministères des Finances (94 % dans les pays de l'OCDE) et 92 % de l'ensemble des ministères de la Santé (83 % dans les pays de l'OCDE) (graphique 5.29). Seul 13 % de l'ensemble des ministères des Finances (17 % dans les pays de l'OCDE) et 21 % de l'ensemble des ministères de la Santé (11 % dans

les pays de l'OCDE) indiquent que les évaluations sont conduites de manière indépendante par des ONG, tandis que 25 % de l'ensemble des ministères des Finances (28 % dans les pays de l'OCDE) et 8 % de l'ensemble des ministères de la Santé (11 % dans les pays de l'OCDE) sont évalués de façon indépendante par le secteur privé, comme par exemple les ministères des Finances de la Finlande, de la Hongrie et des Philippines.

Graphique 5.29. **Outils utilisés par les ministères pour évaluer les initiatives d'ACCPP**

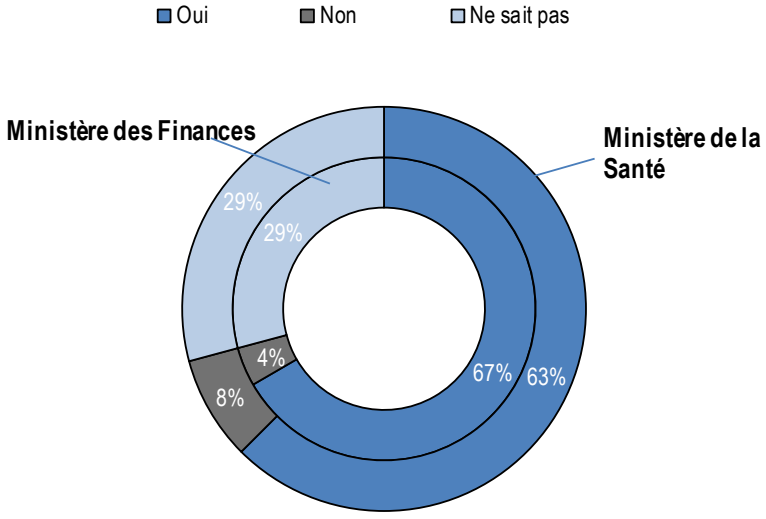


Note : ministère des Finances n=24 (OCDE 18), ministère de la Santé n=24 pays (OCDE 17). Cette question a été posée uniquement aux ministères des pays ayant répondu qu'ils évaluent les initiatives d'ACCPP.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Il est encourageant de noter que les ministères semblent utiliser les résultats des évaluations qu'ils réalisent pour améliorer leurs actions futures en matière d'ACCPP. Environ 67 % de l'ensemble des ministères des Finances (67 % dans les pays de l'OCDE) et 63 % de l'ensemble des ministères de la Santé (65 % dans les pays de l'OCDE) qui mènent des évaluations utilisent les informations reçues, tandis qu'environ 5 % seulement des deux ministères ne s'en servent pas. Étonnamment, 29 % des ministères des Finances et de la Santé (29 % aussi dans les pays de l'OCDE) « ne savent pas » s'ils utilisent les résultats (graphique 5.30).

Graphique 5.30. **Utilisation des résultats des évaluations pour améliorer les futures initiatives d'ACCPP**



Note : ministère des Finances n=24 (OCDE 18), ministère de la Santé n=24 pays (OCDE 17). Cette question a été posée uniquement aux ministères des pays ayant répondu qu'ils évaluent les initiatives d'ACCPP.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour évaluer les pratiques de participation et, si possible, pour évaluer leur impact, tant au niveau des retombées que la mesure des processus que de l'amélioration des résultats (OCDE, 2016a). Une évaluation systémique aiderait à adapter les outils et les approches de la participation aux différents contextes. Elle aiderait également à surmonter certains obstacles institutionnels à la participation en contribuant à la justification des initiatives de participation (OCDE, 2016a).

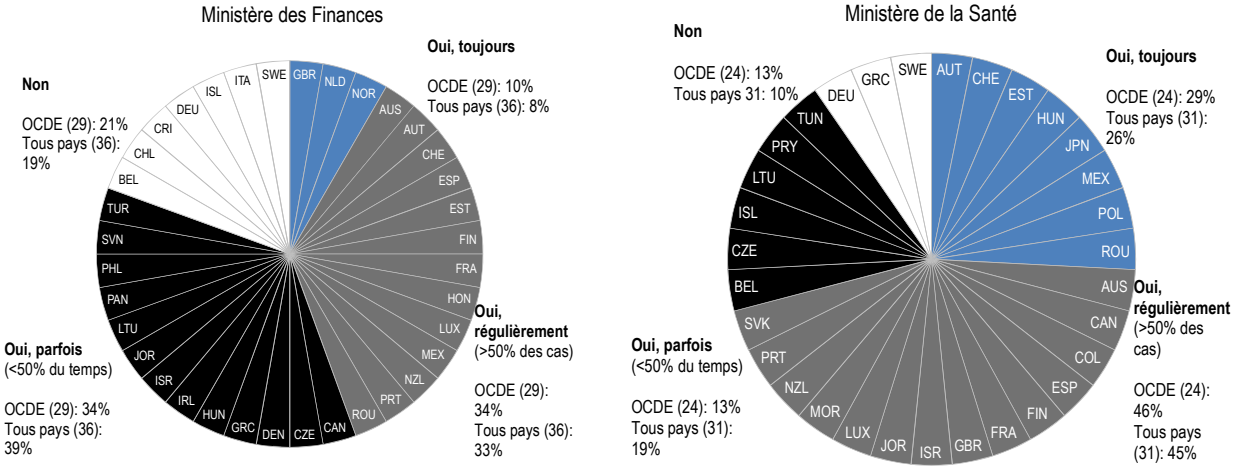
Mécanismes d'information des citoyens sur les résultats des initiatives de participation

Outre l'évaluation des initiatives de participation, les gouvernements devraient communiquer au grand public leurs résultats et leur impact. Ils réagiraient à ce titre aux commentaires reçus des citoyens, et préciseraient si ces commentaires ont été (ou n'ont pas été) intégrés aux propositions d'action publique (OCDE, 2015a). L'absence de réaction peut en effet entamer la volonté de renouveler de telles expériences. Le fait de montrer aux parties prenantes que la participation est inclusive et utile permet d'éviter les rejets et la lassitude vis-à-vis de l'exercice (OCDE, 2015a).

À ce jour, les citoyens restent rarement informés par les ministères des Finances et de la Santé des retombées des initiatives de participation dans lesquelles ils ont été impliqués. Cela pourrait constituer un obstacle à de futures participations. Seuls les

ministères des Finances des Pays-Bas, de la Norvège et du Royaume-Uni ont affirmé toujours informer les citoyens des résultats des initiatives d'ACCPP, tandis que 58 % de l'ensemble des 36 ministères des Finances interrogés et 50 % dans les pays de l'OCDE ont déclaré ne pas les en informer, ou seulement occasionnellement (dans moins de 50 % des cas). Les ministères de la Santé informent les citoyens plus fréquemment. Pour ces ministères, les chiffres se situent respectivement à 29 % de l'ensemble des 31 pays et 26 % des 24 ministères de la Santé de l'OCDE (graphique 5.31).

Graphique 5.31. **Communication systématique aux citoyens des résultats des initiatives d'ACCPP auxquelles ils ont participé**

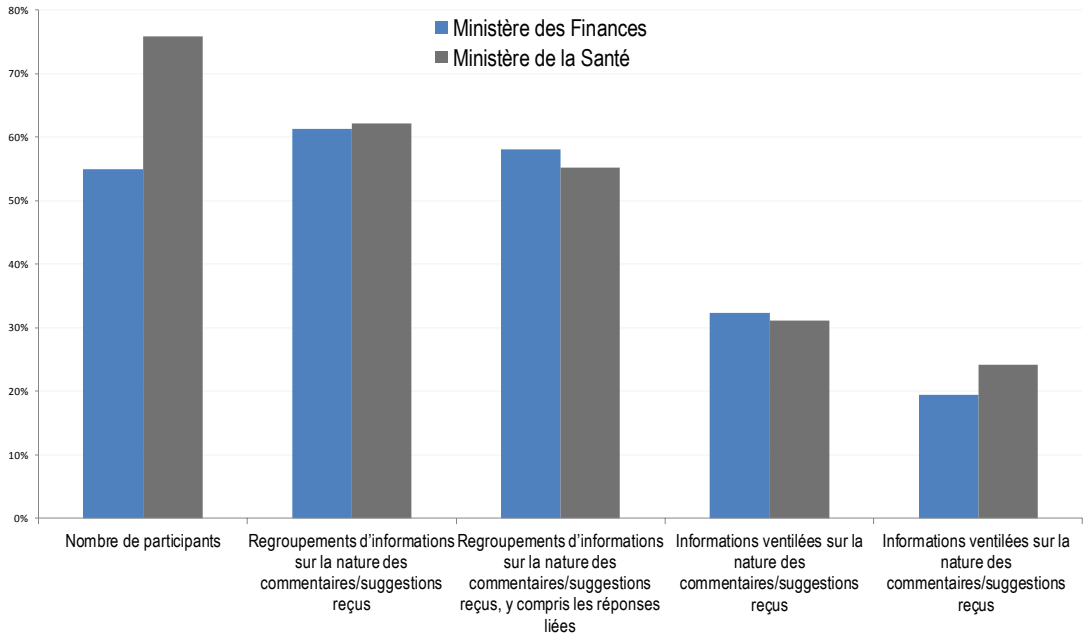


Note : les ministères des Finances du Japon et de la République slovaque et le ministère de la Santé de l'Italie n'ont pas répondu à cette question.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Lorsque les ministères de la Santé informent les citoyens des résultats des initiatives d'ACCPP auxquelles ils participent, les éléments les plus largement partagés sont le nombre de participants (76 % de l'ensemble des pays et 82 % dans les pays de l'OCDE), puis les regroupements d'informations sur la nature des commentaires/suggestions reçus (62 % de l'ensemble des pays et 68 % dans les pays de l'OCDE), y compris les réponses liées (55 %). Les informations les plus largement partagées par les ministères des Finances sont les regroupements d'informations (61 %), suivis du nombre de participants (55 %) (graphique 5.32). Il est rare que l'un ou l'autre communique des informations ventilées au grand public.

Graphique 5.32. **Typologie des informations communiquées au public lorsque les citoyens sont informés des résultats des initiatives d'ACCPP auxquelles ils ont participé**



Note : ministère des Finances n=31 (OCDE 26), ministère de la Santé n=29 pays (OCDE 22). Cette question a été posée uniquement aux ministères des pays ayant répondu qu'ils informent les citoyens sur les initiatives d'ACCPP.

Source : réponses des pays à OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Conclusion

L'association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP) est de plus en plus considérée comme un outil important pour améliorer la qualité de l'action gouvernementale et des services publics, accroître la conformité, renforcer la transparence et regagner la confiance de la population dans les institutions publiques. Des formes nouvelles et innovantes de participation des citoyens voient le jour à travers le monde, dont beaucoup incluent déjà des éléments de participation tels que la co-création et la coproduction. Nous avons dans ce chapitre identifié et évalué des démarches nationales fructueuses en matière d'initiatives de participation. Ce travail d'analyse dégage, pour la zone OCDE, un grand nombre de bonnes pratiques observables aux différentes étapes du cycle des politiques publiques.

Ce chapitre fournit aux pays des lignes directrices sur ce que suppose une organisation optimale de la participation des citoyens, ainsi qu'une sélection de bonnes pratiques fondées sur l'expérience internationale, qui pourraient inspirer l'élaboration d'initiatives futures. Il détaille également les éléments clés d'un socle solide en la matière, notamment le cadre légal, institutionnel et politique nécessaire à une participation plus efficace des citoyens tout au long du cycle des politiques publiques.

Les principaux constats de ce chapitre peuvent être résumés comme suit :

- De nombreux ministères des Finances et de la Santé ne disposent toujours pas d'une stratégie d'association des parties prenantes à tous les stades du cycle des politiques publiques. Pour le moment, les citoyens sont surtout associés à la formulation des politiques et invités à réagir sur le fonctionnement des services publics. Il subsiste un grand potentiel d'association des citoyens à l'évaluation de l'impact des politiques, par exemple, ce qui permettrait d'améliorer la qualité des initiatives futures.
- Les efforts consentis par de nombreux gouvernements pour associer des citoyens « inhabituels », par exemple la jeunesse, les personnes âgées et les minorités, doivent être poursuivis et étoffés.
- Pour surmonter le manque d'informations sur les possibilités d'association du grand public ou l'apparent manque d'intérêt qu'elle suscite, il est important de faire tous les efforts utiles d'information des parties prenantes quant aux différentes approches existantes afin de favoriser une association active. Les ministères pourraient envisager des campagnes d'information mieux ciblées pour sensibiliser les citoyens.
- Les ministères utilisent encore peu les initiatives de participation ayant recours aux réseaux sociaux. Généralement, les réseaux sociaux et l'internet confèrent plus de pouvoirs aux groupes moins organisés et moins bien établis et leur donnent des moyens relativement peu coûteux de mobiliser un soutien *ad hoc* autour de causes communes.
- Les citoyens ne sont encore que rarement informés des résultats des initiatives de participation dans lesquelles ils ont été impliqués, ce qui peut constituer un frein à une future participation. Les ministères devraient faire beaucoup plus d'efforts d'information et assurer un retour approprié aux citoyens.
- À ce jour, plus de la moitié des pays ayant participé à l'enquête de l'OCDE sur la coordination du gouvernement ouvert n'ont toujours pas de document global sur la participation des citoyens au cycle des politiques publiques. Tous les pays devraient élaborer ce document global afin de mettre à la disposition de l'ensemble de l'administration et des parties prenantes un éventail commun de modèles et lignes directrices, comme l'explique le chapitre 2 de manière plus détaillée. Les approches multiples actuellement déployées pourraient être intégrées dans un tel document afin d'exploiter les domaines communs aux différentes participations des citoyens. Au cours de l'élaboration d'un tel document, le gouvernement central pourrait rassembler toutes les bonnes pratiques efficaces.
- De nombreux pays ne disposent pas d'un cadre institutionnel adéquat pour l'ACCPP et les conclusions de l'enquête de l'OCDE révèlent un manque de ressources humaines et financières et de capacités dans un certain nombre de pays. La plupart des ministères ne disposent pas d'un bureau chargé de la coordination globale des initiatives d'ACCPP et un certain nombre d'entre eux ne mènent pas d'initiatives de sensibilisation des fonctionnaires chargés de

l'ACCPP, ce qui peut constituer un frein à la création d'une culture administrative favorable à l'association des citoyens à l'action publique. Les pays devraient se concentrer sur l'institutionnalisation des initiatives d'ACCPP et investir davantage dans la formation des fonctionnaires. Des approches concrètes pour y parvenir sont également présentées au chapitre 2.

- De nombreux ministères n'évaluent toujours pas leurs initiatives et il subsiste des carences notables en termes d'évaluation. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour évaluer les pratiques d'association et estimer leur impact chaque fois que possible, tant au niveau des résultats que des processus, mais aussi pour améliorer les retombées.

Même si de nombreux pays ont fait et font encore de nets progrès dans la conception et la mise en œuvre d'initiatives de participation, les constats issus de ce chapitre indiquent que le potentiel est loin d'être pleinement exploité en la matière. L'application des leçons tirées d'autres pays, l'échange d'informations sur les bonnes et mauvaises pratiques afin d'élaborer des cadres plus solides pour l'ACCPP au profit de la qualité des politiques publiques, et le retour de la confiance des citoyens dans les institutions publiques restent des domaines dans lesquels la marge de progression est grande.

Principaux constats

- La participation des citoyens, sous ses différentes formes (du simple accès à l'information à la consultation et à la participation), constitue un élément essentiel de l'ouverture de l'administration et devrait s'appliquer à toutes les étapes du cycle des politiques publiques.
- Pour concevoir et mettre en œuvre une initiative de participation des citoyens, les pays doivent fixer clairement leurs objectifs, définir l'échelle adaptée, identifier les parties intéressées, choisir les mécanismes et les outils appropriés, et informer les parties prenantes tant sur les possibilités de participation que sur les retombées attendues.
- Les pays doivent également jeter les bases – solides – des initiatives de participation en établissant un cadre institutionnel adéquat et en mettant à la disposition des fonctionnaires les capacités nécessaires à leur mise en œuvre.
- Cela peut inclure l'identification ou la création d'un bureau chargé de la coordination générale des initiatives de participation, un document de politique générale définissant leurs caractéristiques, et des incitations pour les fonctionnaires à les organiser et à favoriser la participation des citoyens.
- Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour évaluer les initiatives de participation des citoyens et analyser leurs coûts et avantages, les conditions dans lesquelles ils fournissent la meilleure valeur ajoutée et, dernier point mais non le moindre, leurs limites en termes de représentativité et de contribution des institutions qui les mettent en œuvre à la vie démocratique.

Notes

1. Association des citoyens au cycle des politiques publiques (ACCPP) : par « cycle des politiques publiques », on entend : 1) l'identification des priorités de l'action publique ; 2) l'élaboration du document proprement dit de la politique envisagée ; 3) la mise en œuvre de la politique ; et 4) l'évaluation de ses impacts. L'ACCPP recouvre toute activité qui prévoit l'association des citoyens (y compris les organisations de la société civile et les organisations représentant le secteur privé) aux quatre composantes du cycle des politiques publiques mentionnées ci-dessus.

2. Réponse de la Suède à OCDE (2015c), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

3. Les « individus inhabituels » n'appartiennent pas aux « groupes d'intérêt spécifiques bien outillés et/ou les organisations professionnelles de la société civile qui ont déjà accès aux décideurs pour contribuer à une prise de décision fondée sur des données probantes » (Corella, 2011).

4. Réponse du Royaume-Uni à OCDE (2015c), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

5. Réponses des pays à OCDE (2015c), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

Références

Banque mondiale (2016), Evaluating Digital Citizen participation: A Practical Guide, Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale, Washington, https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23752/deef-book.pdf.

Corella, B. (2011), « Citizen participation to enhance accountability and prevent corruption in the provision of public services in OECD member countries », http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN047621.pdf.

EIPP (2009), « Public participation in Europe: An international perspective », European Institute for Public Participation, p. 10, www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Zukunftsdiskurse-Studien/pp_in_e_report_03_06.pdf.

Fung, A. (2015), « Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future », *Public Administration Review*, vol. 75, n° 4, juillet-août 2015, pp. 513-522.

Gallup World Poll (s. d.), « Gallup World Poll », www.gallup.com/services/170945/worldpoll.aspx.

Gavelin, K., S. Burall et R. Wilson (2009), « Open government: Beyond static measures: a paper produced by Involve for the OECD », www.oecd.org/gov/46560184.pdf.

Gouillart, F. et T. Hallet (2015), « Co-creation in government », *Stanford Social Innovation Review*, http://ssir.org/articles/entry/co_creation_in_government.

Gouvernement de la Finlande (2015), « Second Open Government Action Plan », www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Action_Plan_Finland-2015_2017.pdf.

Gouvernement de la Finlande (2013), « First Open Government Action Plan 2013-2014 », www.opengovpartnership.org/sites/default/files/legacy_files/country_action_plans/20130314 %20OGP %20Action %20Plan %20Finland.pdf.

Gouvernement federal allemand (s. d.), « Mediathek », www.bundesregierung.de/internets/Breg/DE/Mediathek/mediathek_node.html (consulté le 16 octobre 2016).

Lukensmeyer, C. et L. Torres (2006), « Public Deliberation: A Manager's Guide to Citizen participation », IBM Center for the Business of Government, www.businessofgovernment.org/report/public-deliberation-managers-guide-citizen-engagement.

Nabatchi, T. (2012), « A Manager's Guide to Evaluating Citizen Participation », IBM Center for Business of Government, www.businessofgovernment.org/report/manager %E2 %80 %99s-guide-evaluating-citizen participation.

OCDE (2016a), « Engaging citizens for better policy outcomes », document de référence préparé pour la 53e session du Comité de la gouvernance publique [résumé en français], https://one.oecd.org/document/GOV/PGC(2016)6/fr/pdf.

OCDE (2016b), *Cadre d'intégrité pour l'investissement public*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263543-fr.

OCDE (2016c), *Open Government Review of Indonesia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en.

OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en.

OCDE (2015a), « Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth », document de référence pour la Réunion ministérielle sur la gouvernance publique pour une croissance inclusive, 28 octobre, www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf.

OCDE (2015b), *Stakeholder Engagement for Inclusive Water Governance*, Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264231122-en.

OCDE (2015c), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

OCDE (2015d), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, OCDE, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf.

OCDE (2015e), *Recommandation de 2015 du Conseil de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264252875-fr.

OCDE (2015f), *Costa Rica: Good Governance, from Process to Results*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264246997-en.

OCDE (2014a), « 2014 Regulatory Indicators Survey Results », www.oecd.org/fr/gov/politique-reglementaire/measuring-regulatory-performance.htm.

OCDE (2014b), *Ensemble pour améliorer les services publics: Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr.

OCDE (2013), « Investing in trust: Leveraging institutions for inclusive policymaking », document de synthèse, www.oecd.org/gov/ethics/Investing-in-trust.pdf.

OCDE (2011), *The Call for Innovative and Open Government: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264107052-en.

OCDE (2009), *Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services*, OECD Studies on Public Engagement, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264048874-en.

OCDE (2005a), *Moderniser l'État : La route à suivre*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264010529-fr.

OCDE (2005b), *Evaluating Public Participation in Policy Making*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264008960-en.

OCDE (2003), *Open Government: Fostering Dialogue with Civil Society*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264019959-en.

OCDE (2001), *Des citoyens partenaires: Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295575-fr.

OCDE (s. d.), « Indicateur du vivre mieux », www.oecdbetterlifeindex.org/fr (consulté le 16 octobre 2016).

ONU-DAES (2011), *Guidelines on Citizen participation for Development Management and Public Governance*, Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, Service de la gestion du développement, Division de l'administration publique et de la gestion du développement, http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan045265.pdf.

Participatory Budgeting Project (s. d.), « Examples of PB », page internet, www.participatorybudgeting.org/about-participatory-budgeting/examples-of-participatory-budgeting/ (consulté le 17 juin 2016).

Pew Research Centre (2016), « U.S. voter turnout trails most developed countries », www.pewresearch.org/fact-tank/2016/08/02/u-s-voter-turnout-trails-most-developed-countries/.

Sheedy, A. (2008), *Handbook on Citizen participation: Beyond Consultation*, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques, http://rcrpp.org/documents/49583_FR.pdf.

Chapitre 6.

Gouvernement ouvert : perspectives

Ce chapitre aborde des aspects qui présentent une importance croissante pour les réformes menées en matière de gouvernement ouvert dans le monde entier. Il met en évidence la contribution que les principes de transparence, de redevabilité et de participation liés au gouvernement ouvert peuvent apporter à la réalisation des Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD). De plus, il analyse les premiers efforts déployés pour mener des initiatives en matière de gouvernement ouvert au-delà du seul pouvoir exécutif, dans le cadre d'une démarche holistique d'État ouvert englobant également les pouvoirs législatif et judiciaire ainsi que les institutions indépendantes de type médiateur et l'ensemble des niveaux d'administration. Compte tenu du rôle grandissant que les administrations infranationales revêtent depuis quelques années, ce chapitre évalue les approches actuelles, les bonnes pratiques et les obstacles restant à surmonter en matière d'inclusion des institutions infranationales à l'échelle du monde entier. La dernière section traite de la contribution qu'un écosystème médiatique favorable peut apporter à la mise en œuvre des programmes nationaux en matière de gouvernement ouvert.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Introduction

Ce dernier chapitre porte sur l'avenir de l'action menée en matière de gouvernement ouvert. Par exemple, le gouvernement ouvert recouvre un ensemble de domaines et d'initiatives interconnectés qui dépendent étroitement de la capacité des pouvoirs publics à concevoir des actions pluridimensionnelles et plurisectorielles. Or, telle est précisément l'approche suivie pour les Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD). Cela montre que le gouvernement ouvert peut contribuer au développement mondial, en étant reconnu non seulement comme un objectif, mais aussi comme la marche à suivre pour concevoir et mettre en œuvre l'action menée en faveur des ODD. En outre, un nombre croissant de pays sont en train de passer à ce que l'OCDE appelle l'« État ouvert ». Ce changement consiste à promouvoir une collaboration plus large entre tous les grands acteurs du programme national de gouvernement ouvert, y compris le pouvoir législatif et le système judiciaire, les institutions indépendantes et les administrations infranationales. Tout en reconnaissant l'indépendance de chacune des institutions, l'objectif est de créer des synergies permettant d'améliorer l'impact global de leurs initiatives et de recueillir pleinement les fruits du gouvernement ouvert. À cet égard, les administrations infranationales, qui offrent depuis de nombreuses années les exemples les plus emblématiques de pratiques de gouvernement ouvert, jouent un rôle de plus en plus important dans la définition et la mise en œuvre des stratégies adoptées dans ce domaine, et il faut se garder de sous-estimer leur rôle. Enfin, il est important de pouvoir s'appuyer sur un écosystème informationnel et médiatique approprié, couvrant à la fois la gouvernance des médias (par exemple, les lois et les pratiques régissant les médias professionnels, les dispositions relatives à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, les organismes de réglementation, etc.) et les acteurs (tels que les sociétés de médias, les journalistes et les citoyens fournissant des informations au moyen des médias sociaux). Un tel écosystème, fondé sur l'indépendance et la liberté des médias traditionnels (presse écrite) comme des nouveaux médias (en ligne), permet aux médias de remplir leur mission s'agissant de suivre et d'appuyer les réformes en matière de gouvernement ouvert et de contribuer à la bonne gouvernance, à la démocratie et à la croissance inclusive.

Gouvernement ouvert : un outil au service de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD)

L'adoption, en septembre 2015, des Objectifs de développement durable des Nations Unies offre une occasion précieuse d'examiner en quoi les initiatives multilatérales en matière de réforme et de développement, notamment dans les domaines du gouvernement ouvert, peuvent appuyer et favoriser l'ambition des ODD. Il sera particulièrement important d'établir des passerelles entre les ODD et les réformes générales de l'administration publique, au vu de leur complexité. Les ODD, qui comportent 17 objectifs et 169 cibles, couvrent une vaste gamme de sujets qui contribueront à définir les priorités nationales en matière de réforme de la gouvernance publique pour les prochaines années.

Les ODD constituent un approfondissement et un élargissement des Objectifs du millénaire pour le développement, et définissent un programme ambitieux qui aspire à être universel, intégré et porteur d'une véritable transformation (encadré 6.1). Conçus

pour s'appliquer à tous les pays, quel que soit leur degré de développement, ils permettent aux pays de définir leurs propres cibles nationales en fonction de leur situation, de leurs capacités et de leurs priorités. Les objectifs sont conçus pour être porteurs d'une véritable transformation, ce qui exige la mobilisation d'un large éventail de parties prenantes, y compris les organisations de la société civile et le secteur privé.

Encadré 6.1. **Programme de développement durable à l'horizon 2030 - Objectifs de développement durable : renforcer le gouvernement ouvert**

- Objectif 1 : Éliminer la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde
- Objectif 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable
- Objectif 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge
- Objectif 4 : Assurer à tous une éducation équitable, inclusive et de qualité et des possibilités d'apprentissage tout au long de la vie
- Objectif 5 : Parvenir à l'égalité des sexes et autonomiser toutes les femmes et les filles
- Objectif 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable
- Objectif 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable
- Objectif 8 : Promouvoir une croissance économique soutenue, partagée et durable, le plein emploi productif et un travail décent pour tous
- Objectif 9 : Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourager l'innovation
- Objectif 10 : Réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre
- Objectif 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables
- Objectif 12 : Établir des modes de consommation et de production durables
- Objectif 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions
- Objectif 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable
- Objectif 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité
- Objectif 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous
- Objectif 17 : Renforcer les moyens de mettre en œuvre le Partenariat mondial pour le développement durable et le revitaliser

Source : Programme des Nations Unies pour le développement (s. d.), « Objectifs de développement durable », page internet, www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html (consulté le 21 octobre 2016).

Les buts des ODD renforcent donc la nécessité d'une gouvernance transversale et efficace. L'objectif 16, en particulier, reflète cette considération en évoquant l'avènement de sociétés inclusives aux fins du développement durable et la mise en place d'institutions efficaces, redevables et inclusives à tous les niveaux – on retrouve là nombre des objectifs poursuivis par les principes qui fondent le gouvernement ouvert. Les stratégies et les principes liés au gouvernement ouvert sont particulièrement pertinents pour un certain nombre de cibles relevant de l'objectif 16, comme celles qui concernent la mise en place d'institutions efficaces, responsables et transparentes (16.6), la promotion d'une prise de décisions dynamique, ouverte et participative (16.7) et l'expansion de l'accès à l'information (16.10).

Les principes du gouvernement ouvert et les ODD

En prônant des principes de redevabilité, de participation et de transparence, les stratégies et pratiques liées au gouvernement ouvert peuvent orienter la *teneur* de la mise en œuvre des ODD (en contribuant directement à l'accomplissement des objectifs) et le *processus* par lequel les pays poursuivent les ODD tout au long du cycle des politiques publiques (c'est-à-dire pendant leur conception, leur mise en œuvre, leur suivi et leur évaluation). Le fait d'associer étroitement les citoyens, les organisations de la société civile et le secteur privé au cycle des politiques publiques permet de veiller à ce que leurs besoins soient compris et pris en compte, pour une plus grande satisfaction des usagers.

Ainsi, en offrant à toutes les parties intéressées la possibilité de contribuer à la conception des politiques, les pouvoirs publics peuvent renforcer la légitimité du processus de prise de décisions et de ses résultats finaux, tout en réduisant les risques de non-respect des règles et les coûts liés à ce non-respect. En outre, il est crucial de collaborer avec les citoyens à chaque étape de la planification et de l'exécution des politiques publiques et des services publics, pour assurer des améliorations durables de la qualité et répondre ainsi de manière plus ciblée aux besoins nuancés de la population. Étant donné les problèmes que peuvent entraîner des politiques mal conçues et mal mises en œuvre, et au vu du délai relativement court prévu pour réaliser les buts vastes et ambitieux énoncés par les ODD, les pouvoirs publics doivent garder à l'esprit que le fait de ne pas associer les citoyens peut entraîner des surcoûts liés, à court terme, à l'échec des politiques et, à long terme, à une perte de confiance, de légitimité et d'efficacité (OCDE, 2001).

Au-delà de la conception et de l'adoption des politiques, les citoyens constituent également un maillon essentiel de leur mise en œuvre, laquelle ne peut être satisfaisante si la population ne comprend pas les politiques et ne les soutient pas. C'est en cela que des processus tels que la coproduction, dans le cadre de laquelle les citoyens s'engagent dans des partenariats avec des professionnels pour la conception et la prestation d'un service public, peuvent être particulièrement utiles. Enfin, les phases de suivi, d'évaluation et de remontée d'information permettent aux pouvoirs publics de comprendre à quel point leurs politiques ont été fructueuses, contribuant ainsi à la création de nouvelles politiques ou au réaménagement des activités existantes. Les ODD exigeront des investissements importants en termes de capacités statistiques, de nouveaux types d'instruments de mesure et de remontée d'information et de coordination plus étroite entre les pouvoirs

publics et les citoyens pour assurer la pertinence des données (OCDE, 2015d).

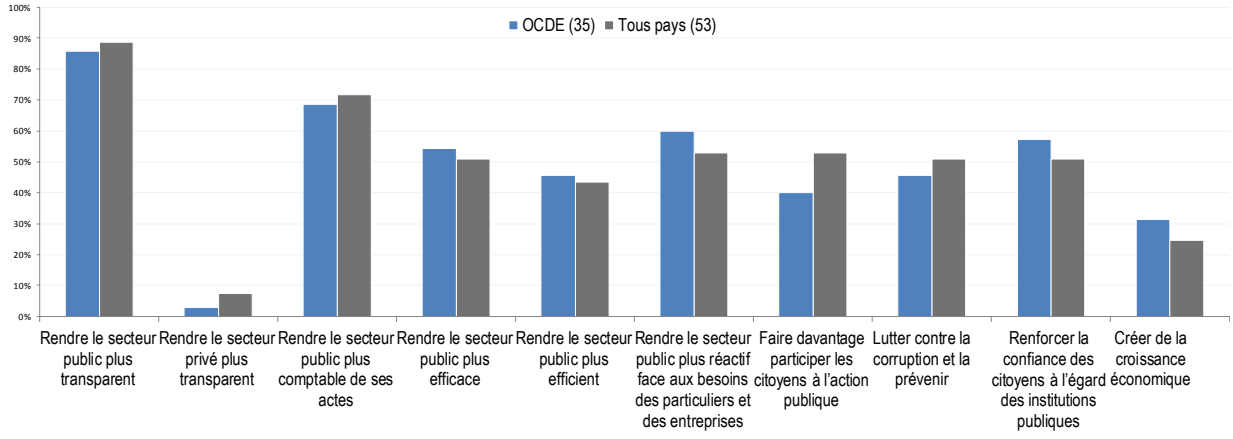
La synergie potentielle entre les principes du gouvernement ouvert et les ODD est encore confirmée par les données que l'OCDE a recueillies en 2015 dans le cadre de l'*OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* (ci-après, « l'enquête de l'OCDE »), qui semblent montrer que de nombreux objectifs visés par les pays à travers leurs initiatives en matière de gouvernement ouvert appuieront également leurs efforts de réalisation des ODD.

Redevabilité

Une action publique ouverte et inclusive favorise la redevabilité en accroissant l'influence des citoyens sur les décisions et en empêchant les pouvoirs publics d'occulter leurs activités et leurs processus de prise de décisions. Cela contribue à ce que les politiques reflètent les besoins des citoyens et à ce que les pouvoirs publics fassent un bon usage des ressources. Par exemple, associer les citoyens à la mise en cohérence des incitations financières et au suivi des flux financiers peut renforcer l'efficience et la redevabilité, notamment pour les services conçus et assurés par les usagers eux-mêmes (OCDE, 2014a).

Les données recueillies par l'OCDE illustrent l'importance que les pays accordent au renforcement de la redevabilité dans le cadre des réformes en matière de gouvernement ouvert. Ainsi, 72 % des pays interrogés (69 % pour la zone OCDE) indiquent qu'un objectif clé de leurs initiatives en matière de gouvernement ouvert est de rendre le secteur public plus transparent, ce qui correspond directement aux buts énoncés dans la cible 16.6 (graphique 6.1).

Graphique 6.1. **Objectifs poursuivis par les pays dans le cadre de leurs initiatives en matière de gouvernement ouvert**



Note : n= 53 pays (OCDE 35).

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Le rôle que l'ouverture de l'administration peut jouer s'agissant de renforcer la redevabilité et de lutter de la corruption est particulièrement net, par exemple, dans les activités liées aux infrastructures et aux marchés publics, ce qui rejoint l'ODD n° 9. Des politiques publiques ouvertes et inclusives contribuent aussi à ce que le secteur public réponde aux besoins de populations potentiellement marginalisées. En associant ces populations au cycle des politiques publiques et en veillant à ce que leurs besoins soient satisfaits, les initiatives menées en matière de gouvernement ouvert peuvent déboucher sur une gouvernance publique plus inclusive pour tous les segments de la société ; ce faisant, elle peut contribuer aux cibles visant, par exemple, à faire en sorte que tous les hommes et les femmes aient les mêmes droits aux ressources économiques et aient accès aux services de base (cible 1.4), ou visant à assurer l'égalité d'accès à l'enseignement et à la formation professionnelle (cible 4.5).

Transparence

Assurer la transparence et l'accessibilité des données publiques et faire en sorte que la population puisse en faire un usage concret est une pierre angulaire des initiatives en matière de gouvernement ouvert. Le fait d'accroître la transparence et l'accès à l'information contribuera simultanément à un certain nombre d'ODD, y compris ceux qui concernent l'accroissement de l'accès aux technologies (cible 9.c) ; la garantie de l'accès aux informations nécessaires au développement durable (cible 12.8) ; et le renforcement de la disponibilité de données liées au développement (cible 17.18).

L'enquête de l'OCDE montre notamment que 89 % des pays interrogés (86 % pour la zone OCDE) déclarent que l'un des objectifs clés qu'ils souhaitent atteindre en mettant en œuvre des initiatives en matière de gouvernement ouvert est de rendre le secteur public plus transparent, ce qui renvoie directement à la cible 16.10. Des objectifs de transparence, d'ouverture des données, d'accès à l'information et de mise en relation avec les ODD sont également poursuivis, à l'échelon international, par des organisations nouvellement créées, telles que le Partenariat mondial pour les données du développement durable (encadré 6.2), qui vise à mettre la transparence et l'ouverture au service de la concrétisation des promesses des ODD.

Encadré 6.2. **Partenariat mondial pour les données du développement durable**

Lancé en 2015, ce Partenariat (*Global Partnership for Sustainable Development Data*) vise à mettre en valeur l'intérêt des données ouvertes au service des Objectifs de développement durable des Nations Unies à l'horizon 2030. Il s'agit d'un groupe multipartite composé d'acteurs gouvernementaux, privés, sociaux et universitaires et d'organisations internationales. Le Partenariat vise à accroître la disponibilité et la réutilisation bilatérale de données de haute qualité, pour aider les pouvoirs publics à prendre de meilleures décisions en vue de réaliser les ODD ; il vise aussi à développer les initiatives axées sur les données susceptibles de favoriser la lutte contre la pauvreté, les inégalités et les changements climatiques. Ses principaux objectifs sont les suivants:

- accompagner des initiatives multipartites en matière de données permettant de faire le lien entre la révolution des données et la réalisation des ODD
- renforcer les capacités à générer, partager et utiliser les données disponibles aux échelons locaux

Encadré 6.2. **Partenariat mondial pour les données du développement durable** *(suite)*

- contribuer à combler le manque de données, en mettant des données originales ainsi que des données nouvelles au service de la réalisation des ODD
- contribuer à l'élaboration de principes internationaux permettant de mettre en lien les données, y compris via le partage et l'utilisation des données actuellement détenues par des acteurs privés, et susciter l'adhésion à ces principes
- organiser des manifestations à l'échelle locale, régionale et mondiale pour faire progresser la connectivité, la collaboration et l'innovation dans la perspective de la réalisation et de la mesure des ODD.

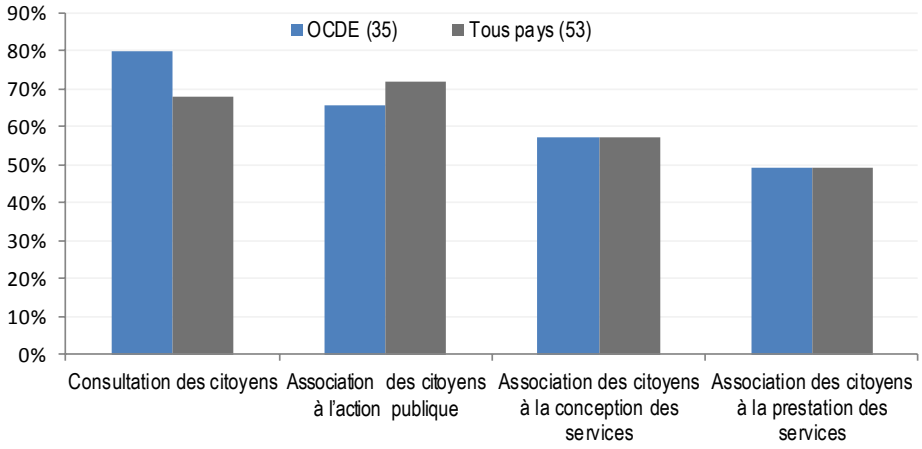
Source : Global Partnership for Sustainable Development Data (s. d.), « The Global Partnership in Action », www.data4sdgs.org (consulté le 27 septembre 2016).

Participation

De nombreux pays mènent déjà des actions afin d'accroître la participation, qui constitue un autre aspect clé de l'objectif 16, et notamment de la cible 16.7. Par exemple, 72 % des pays interrogés (66 % dans la zone OCDE) ont lancé des initiatives visant à associer les citoyens à l'action publique, et 68 % ont mis en œuvre des initiatives de consultation des citoyens (80 % dans la zone OCDE). De plus, 57 % des pays interrogés (même pourcentage pour la zone OCDE) ont lancé des initiatives visant à associer les citoyens à la conception des services publics, et la moitié des pays prévoient des initiatives visant à associer les citoyens à la prestation des services publics (graphique 6.2).

Conjointement, ces initiatives fournissent aux pouvoirs publics un retour d'information et de nouvelles idées et permettent aux parties prenantes de faire des contributions, ce qui améliore la qualité des politiques, mais aussi leur aptitude à déboucher sur les réalisations souhaitées. À l'heure où les pays passent de la consultation à des formes plus avancées de participation, comme on l'a vu aux chapitres 4 et 5, les particuliers et les entreprises peuvent être associés à la conception et à la prestation des services publics. Ces pratiques améliorent la réactivité, l'inclusivité et le caractère participatif des activités du secteur public, et elles correspondent spécifiquement à un certain nombre de cibles, y compris celles qui consistent à renforcer la participation des femmes à la prise de décisions (cible 5.5) ; à accroître la participation de la population à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement (cible 6.b) ; à favoriser l'intégration sociale, économique et politique (cible 10.2) ; à renforcer l'inclusivité de la planification et de la gestion des établissements humains (cible 11.3) ; et à nouer des partenariats public-privé et des partenariats avec la société civile (cible 17.17).

Graphique 6.2. **Initiatives en matière de gouvernement ouvert axées sur l'association des citoyens**



Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Les ODD et le Partenariat pour un gouvernement ouvert

Le lien entre les principes du gouvernement ouvert et les ODD a également été reconnu dans la Déclaration commune du PGO sur le gouvernement ouvert au service de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (encadré 6.3). Cette Déclaration invite les pays signataires à promouvoir le Partenariat pour un gouvernement ouvert en tant que plateforme de coopération volontaire, d'échange entre pairs et d'apprentissage pour l'ensemble du cycle des politiques publiques ; elle les invite aussi à s'appuyer sur l'expérience des pouvoirs publics et des organisations de la société civile qui y participent et sur la technologie pour encourager une mise en œuvre transparente, redevable et participative du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Elle invite également les signataires à utiliser les plans d'action nationaux qu'ils ont établis dans le cadre du PGO pour prendre des engagements qui constitueront des outils efficaces pour promouvoir une mise en œuvre transparente et redevable du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (PGO, 2015).

Encadré 6.3. **Déclaration commune du PGO sur le gouvernement ouvert au service de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (extrait)**

« En notre qualité que participants au Partenariat pour un gouvernement ouvert, attachés aux principes énoncés dans la Déclaration pour un gouvernement ouvert, la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention des Nations Unies contre la corruption et les autres instruments internationaux pertinents relatifs à l'efficacité et à l'inclusivité des institutions et aux droits de l'homme, nous : (…)

1. favorisons l'état de droit, conformément aux normes internationales, aux niveaux national, régional et international, par la transparence, l'ouverture, la redevabilité, l'accès à la justice et l'efficacité et l'inclusivité des institutions, conformément à l'objectif 16 du Programme de développement durable à l'horizon 2030.
2. favorisons l'accès de la population à des informations récentes et ventilées et à des données ouvertes sur les activités administratives liées à la mise en œuvre et au financement du Programme de développement durable à l'horizon 2030, conformément à la législation nationale et aux engagements internationaux. Nous soutenons l'élaboration de la Charte internationale sur les données ouvertes, et nous avons l'intention d'étudier la possibilité de la mettre en œuvre dans nos pays.
3. soutenons l'association des citoyens à la mise en œuvre de tous les objectifs et cibles du Programme de développement durable à l'horizon 2030, y compris les processus de décision, de formulation des politiques, de suivi et d'évaluation.
4. veillerons au respect des principes en matière de gouvernement ouvert énoncés dans la Déclaration pour un gouvernement ouvert lors de la définition des indicateurs internationaux, régionaux et nationaux visant à évaluer la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, en tenant compte des situations et des priorités de développement nationales. Nous recenserons et partagerons les enseignements à tirer et les bonnes pratiques, afin de renforcer les capacités nationales de mise en œuvre.
5. utiliserons nos plans d'action nationaux dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert pour prendre des engagements qui constitueront des outils efficaces pour promouvoir une mise en œuvre transparente et redevable du Programme de développement durable à l'horizon 2030. »

Source : PGO (2015a), « Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2013 Agenda for Sustainable Development », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_declaration.pdf (consulté le 4 août 2016).

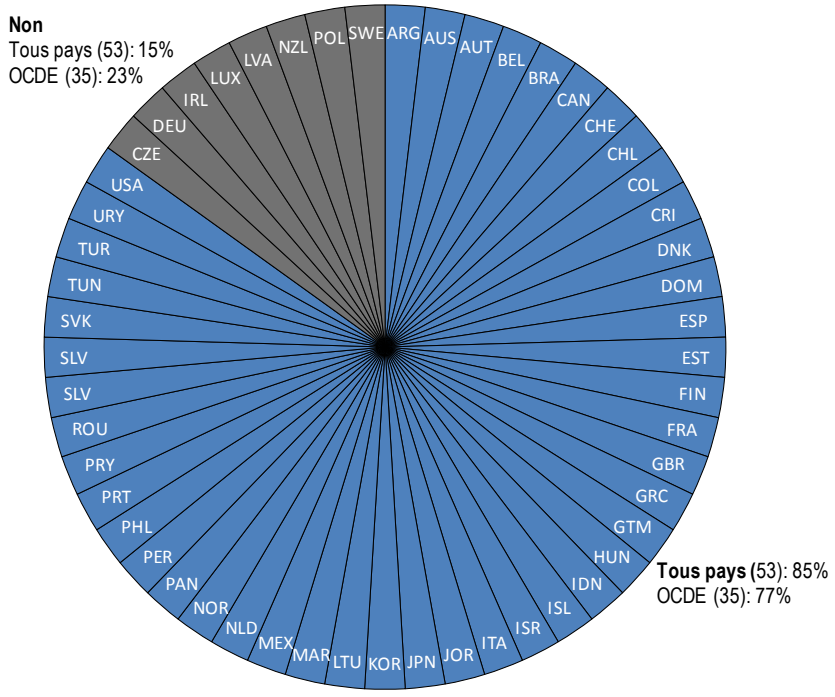
Le rôle de la coordination horizontale

Outre le fait que les objectifs poursuivis sont les mêmes, les méthodes appliquées par les pays pour mettre en œuvre leurs programmes de gouvernement ouvert sont également pertinentes pour les ODD. L'ampleur du Programme de développement durable à l'horizon 2030 et la nature interconnectée des questions qu'il aborde exigent un degré

élevé de coordination et de cohérence de l'action menée, tant sur le plan horizontal (entre les divers ministères et organismes publics) que sur le plan vertical (entre les divers niveaux d'administration).

Du fait de la complexité et de la nature intégrée des ODD, il est difficile de fixer le partage des responsabilités, que ce soit entre les différents ministères, au niveau national, ou entre l'échelon national et les échelons infranationaux. Il est intéressant de noter que 85 % des pays interrogés (77 % pour la zone OCDE) se sont dotés d'un service chargé de la coordination horizontale des initiatives en matière de gouvernement ouvert (graphique 6.3). De plus, tous les pays de la région ALC (Amérique latine-Caraïbes) ayant répondu à l'enquête de l'OCDE ont indiqué être dotés d'un tel service.

Graphique 6.3. **Existence d'un service chargé de la coordination horizontale des initiatives en matière de gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Les pays doivent fixer leur propre feuille de route pour réaliser les ODD, et aucun plan national de mise en œuvre pertinent ne peut être élaboré sans processus inclusif d'interprétation des ODD, sous l'impulsion des autorités. Dans ces conditions, le centre de gouvernement est le mieux placé pour jouer ce rôle, puisqu'il est souvent chargé de définir la ligne à suivre, de fournir des orientations aux ministères et aux organismes publics et de suivre et d'évaluer les réalisations et le respect des exigences (de Mello, 2016). Le centre de gouvernement est donc également bien placé pour mettre au

service des ODD les capacités acquises grâce à la mise en œuvre d'autres initiatives pluridimensionnelles, telles que le gouvernement ouvert. Comme dans l'exemple du lien établi entre les secrétariats nationaux indonésiens chargés des ODD et du gouvernement ouvert (encadré 6.4), une collaboration institutionnelle contribue à faire en sorte que les programmes de gouvernement ouvert des pays favorisent également la réalisation des ODD.

Encadré 6.4. **Coordination du gouvernement ouvert et des ODD par le centre de gouvernement : le cas de l'Indonésie**

Le Secrétariat national au gouvernement ouvert : le rôle de ce Secrétariat dans la formalisation des relations des autorités avec les organisations de la société civile (OSC) et dans la coordination du gouvernement ouvert, entre les acteurs publics sur le plan horizontal et entre les niveaux d'administration sur le plan vertical, fournit un bon exemple et un modèle utile du rôle que peut jouer le centre de gouvernement pour renforcer l'inclusivité et la redevabilité. Ce Secrétariat a été créé fin 2015 ; il est donc trop tôt pour déterminer son efficacité. Néanmoins, en coordonnant l'action publique ; en assurant un appui aux plateformes de données ouvertes et de technologies de l'information et des communications (TIC) ; en coordonnant le suivi, l'évaluation et la gestion des connaissances ; et en assurant la sensibilisation et la communication, le Secrétariat national au gouvernement ouvert est bien placé pour aider l'Indonésie à réaliser les ODD s'agissant de mettre en place des institutions efficaces (cible 16.6) et d'assurer une prise de décisions dynamique, ouverte et participative (cible 16.7).

Le Secrétariat national aux ODD : en 2016, avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le gouvernement indonésien a créé un Secrétariat national ayant pour mission de coordonner la mise en œuvre des ODD. Ce Secrétariat est chargé de jeter les bases de la mise en œuvre des ODD et de les intégrer à la planification du développement aux niveaux national et infranational. Comme pour le Secrétariat national au gouvernement ouvert, le ministère chargé de la planification du développement (Bappenas) assure la supervision générale du Secrétariat national aux ODD, ce qui facilite les rapports entre les deux Secrétariats. Le Secrétariat aux ODD dispose d'un personnel spécialisé et recueillera les bonnes pratiques, facilitera la communication et assurera un appui à l'échelle de l'ensemble de l'administration pour contribuer à superviser, à faciliter et à suivre la mise en œuvre des ODD.

Le rattachement de ces deux Secrétariats au Bappenas entraînera des effets positifs supplémentaires pour tous les objectifs du Programme de développement à l'horizon 2030 et contribuera à assurer la cohérence des priorités de mise en œuvre ainsi que du suivi et de l'évaluation.

Source : OCDE (2016d), *Open Government Review of Indonesia*, Éditions OCDE, Paris.

Préparer l'avenir : les conditions permettant au gouvernement ouvert de contribuer à la réalisation des ODD

Les pays qui souhaitent appuyer leurs diverses initiatives multilatérales en articulant le gouvernement ouvert et les ODD auraient intérêt à :

- continuer de développer les liens entre les réformes en matière de gouvernement ouvert et la conception, la mise en œuvre et le suivi des ODD. Le cas échéant,

cela pourrait consister, entre autres, à favoriser plus de collaboration institutionnelle entre les services chargés, respectivement, de la coordination du gouvernement ouvert et de celle des ODD. De plus, lors des consultations organisées pour l'élaboration d'une stratégie nationale de gouvernement ouvert ou d'initiatives en la matière, les objectifs pourront être mis en relation avec les objectifs ou cibles pertinents des ODD. Cela favorisera la cohérence entre les deux initiatives, et cela facilitera le suivi conjoint des progrès et des résultats.

- favoriser l'utilisation de données ouvertes pour la remontée d'information sur les réalisations liées aux ODD (voir, par exemple, le portail mexicain de données ouvertes conçu pour suivre la réalisation des ODD). Cela permettrait d'aider les OSC à assurer leur mission de surveillance, tout en favorisant la réutilisation des données du secteur public d'une manière pertinente pour la mise en œuvre des ODD.
- associer davantage les citoyens au cycle des politiques publiques lié aux ODD afin de veiller à ce que les initiatives soient inclusives et reflètent pleinement les besoins de la population. On peut y parvenir en assurant aux OSC et aux représentants des autorités qui connaissent les activités menées par le pays en matière de gouvernement ouvert et les cycles de remontée d'information liés au PGO un rôle dans la conception de la stratégie nationale en matière d'ODD, ainsi que dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des activités.

Passer du gouvernement ouvert à l'État ouvert

Avec l'émergence du mouvement mondial en faveur du gouvernement ouvert, une nouvelle approche de l'action publique et de la prestation des services publics est apparue ; cette approche valorise les apports et les contributions de toutes les parties prenantes intéressées, brisant les frontières entre les pouvoirs publics et les citoyens et créant ainsi une vision plus coopérative de l'action publique. Ces dernières années, de nombreux pays ont commencé à associer activement les organisations de la société civile, le monde universitaire, les institutions indépendantes et le secteur privé, entre autres, à leurs processus d'action publique, à la fois en tant qu'acteurs de la conception des politiques et en tant que partenaires importants dans la prestation des services publics.

Les pays comprennent de mieux en mieux que les initiatives en matière de gouvernement ouvert ne doivent pas être perçues comme un effort consenti de manière isolée par l'exécutif. Les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* et l'enquête de l'OCDE montrent que certains pays font office de pionniers s'agissant de généraliser les principes du gouvernement ouvert au-delà du pouvoir exécutif, et qu'ils évoluent vers une approche véritablement holistique visant à promouvoir la transparence, la participation et la redevabilité au sein, également, des pouvoirs législatif et judiciaire ainsi que des institutions indépendantes et des administrations infranationales ; ils évoluent ainsi vers ce que l'OCDE appelle l'« État ouvert ». Par exemple, un nombre restreint mais croissant de pays associent certains de ces acteurs aux processus nationaux liés au Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). De plus, dans certains pays, des politiques indépendantes de « justice ouverte », de « parlement ouvert » ou encore d'« administrations infranationales ouvertes » sont en train d'être conçues.

La mise en place d'un État ouvert constitue une aspiration. Dans cette optique, tout en mettant en œuvre des politiques indépendantes visant à promouvoir la transparence, la participation et la redevabilité, les trois pouvoirs, les administrations locales et les institutions indépendantes collaborent avec les citoyens, les universitaires, le secteur privé et la société tout entière pour parvenir à une communauté de vues et d'engagement en faveur de plus d'ouverture. Dans certains pays, la mise en place d'un État ouvert peut passer par une approche cohérente et coordonnée entre tous les acteurs visant à diffuser les avantages des principes du gouvernement ouvert. Cette approche peut prendre la forme de réunions de coordination (dans le cadre d'une commission nationale de l'État ouvert, par exemple) et d'un dialogue ou d'un partage de bonnes pratiques et d'expériences. Un État ouvert peut également consister en la co-création et la mise en œuvre d'une stratégie globale et intégrée en matière de gouvernement ouvert visant à promouvoir les principes du gouvernement ouvert à travers tout le pays.

Au bout du compte, l'État ouvert doit refléter les différences culturelles qui s'expriment au sein des structures étatiques, et laisser aux pays la marge de manœuvre nécessaire pour définir leur propre approche pour sa mise en œuvre. S'il est clair que les différents pouvoirs sont et doivent être indépendants les uns des autres, l'État ouvert doit faire de la transparence, de la participation et de la redevabilité des principes cardinaux pour l'ensemble du pays, et les intégrer à la culture des citoyens et de l'ensemble des agents publics.

Les représentants des trois pouvoirs ainsi que d'autres acteurs clés peuvent co-signer une déclaration publique engageant l'ensemble du pays à évoluer vers un modèle d'État ouvert, ce qui offre l'élan nécessaire au plus haut niveau et une vision stratégique à long terme pour le pays tout entier, comme au Costa Rica (encadré 6.5). Une telle déclaration ne doit pas nécessairement englober des engagements concrets, mais elle constitue la base d'une approche dans laquelle tous les acteurs unissent leurs forces (en respectant les limites de la séparation des pouvoirs) et avancent dans la même direction. La déclaration peut être fondée sur la Constitution, voire intégrée à celle-ci, ce qui lui permet de bénéficier d'un plus grand poids juridique.

Encadré 6.5. **La Déclaration pour l'établissement d'un État ouvert au Costa Rica**

Le 25 novembre 2015, le président de la République et les présidents des trois autres branches du pouvoir au Costa Rica (Assemblée législative, Cour suprême et Tribunal électoral suprême) ont signé une déclaration commune engageant le Costa Rica sur la voie d'un modèle d'État ouvert. La déclaration indique que chaque pouvoir élaborera un plan d'actions prioritaires visant à « promouvoir une politique d'ouverture, de transparence, de redevabilité, de participation et d'innovation en faveur des citoyens » qui sera intégrée aux plans stratégiques institutionnels et évaluée chaque année. Les signataires sont également convenus de renforcer et de développer les mécanismes de participation des citoyens, en vue de contribuer à une relation plus étroite entre la société civile et les dirigeants, et d'assurer l'accès à l'information publique grâce à l'utilisation des nouvelles technologies.

Encadré 6.5. **La Déclaration pour l'établissement d'un État ouvert au Costa Rica** *(suite)*

Le Costa Rica est le seul pays au monde à avoir signé une déclaration aussi prometteuse, commune à tous les pouvoirs. Cette déclaration peut jouer un rôle important s'agissant de guider l'action future du pays en matière d'État ouvert. Pour que cette initiative ne reste pas lettre morte, le Costa Rica va maintenant devoir étayer ses bonnes intentions par des actions concrètes. Cela implique d'associer les administrations locales et infranationales, les institutions publiques décentralisées, les institutions indépendantes, le monde des affaires, les médias, le monde universitaire et la société civile, afin que toutes les forces du pays s'unissent au service de la mise en place d'un État ouvert.

Source : OCDE (2016e), *Open Government in Costa Rica*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

Les avantages et les défis d'un modèle d'État ouvert

Outre les avantages généraux des réformes en matière de gouvernement ouvert, telles qu'une confiance accrue dans les institutions publiques et une meilleure qualité des politiques publiques et des services publics, un modèle d'État ouvert peut présenter les avantages spécifiques suivants :

- le fait d'utiliser les mêmes définitions et une approche commune pour la mise en œuvre de politiques visant à encourager l'ouverture au sein des trois pouvoirs, des administrations infranationales et des institutions indépendantes permet de créer des cadres communs de mise en œuvre qui aident à gérer les attentes des citoyens et des OSC et qui instaurent une approche plus homogène de l'intérêt général, ce qui renforce la confiance à l'égard de l'appareil d'État dans son ensemble.
- les réformes en matière de gouvernement ouvert consistent en une multitude de pratiques, de principes et de politiques. Le passage à un État ouvert peut s'appuyer sur les multiples réformes déjà engagées en matière de gouvernement ouvert et créer des synergies entre les trois pouvoirs et les autres acteurs, notamment via des boucles de rétroaction et le partage des bonnes pratiques et des expériences.
- compte tenu de l'indépendance des trois pouvoirs et de leurs nécessaires interactions, s'ils sont tous transparents, participatifs et mobilisés par la lutte contre la corruption, etc., un engagement commun à promouvoir les principes du gouvernement ouvert peut accroître l'efficacité ultime des politiques.

Si elle paraît très prometteuse, la mise en œuvre d'un modèle d'État ouvert ne se heurte pas moins à certains obstacles. Ainsi :

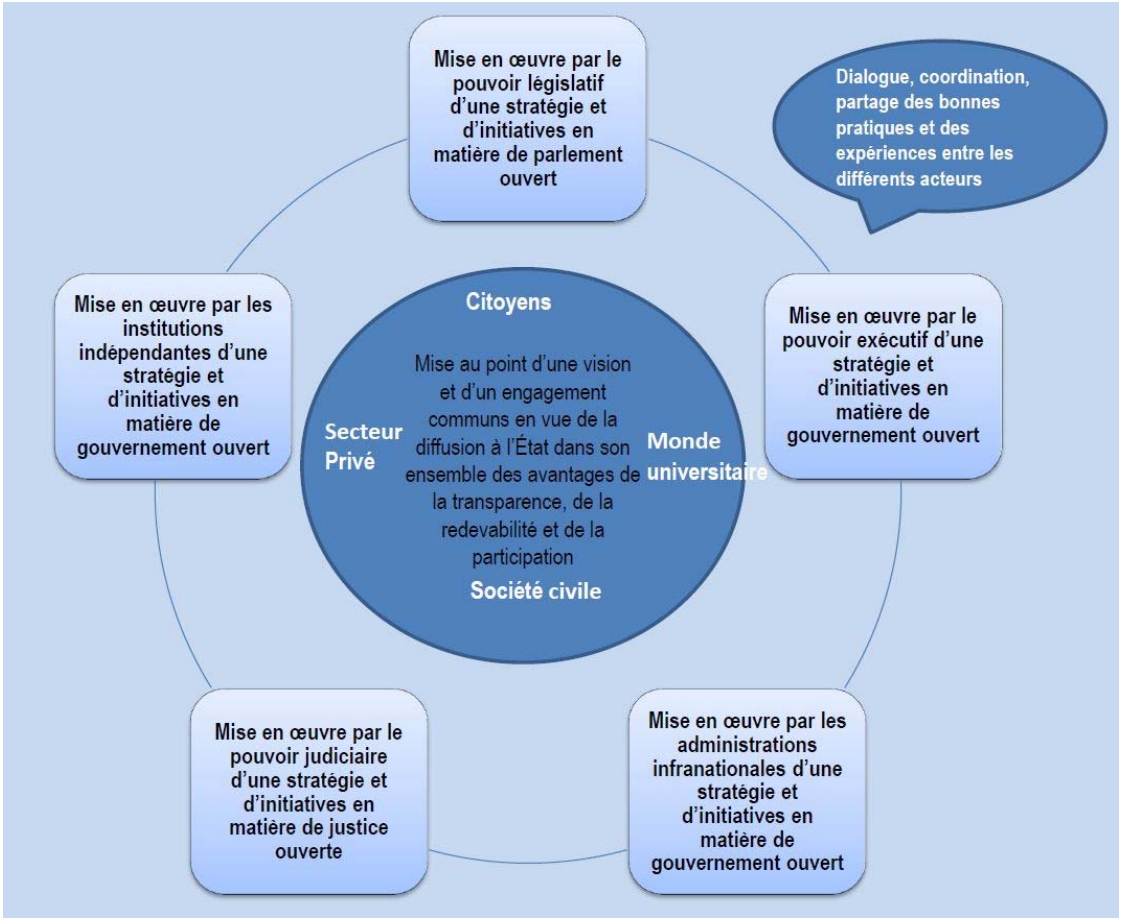
- l'impression de perdre leur indépendance risque d'empêcher les différents acteurs de collaborer ;
- les différentes cultures administratives existant au sein des différents pouvoirs et des différents niveaux d'administration risquent d'entraver l'utilisation de terminologies, de méthodologies et d'approches similaires.

- un manque de confiance entre les différents pouvoirs et les différents niveaux d'administration peut entraver la coopération et la coordination.

Les acteurs pertinents pour la mise en place d'un État ouvert

Le système démocratique se caractérise par une forte séparation des pouvoirs. Tout en mettant au point une vision et un engagement communs en vue de la mise en place d'un État ouvert et de la diffusion à l'État dans son ensemble des avantages liés aux principes du gouvernement ouvert, les différents pouvoirs, ainsi que les institutions indépendantes et les administrations infranationales, pourraient mettre en œuvre leurs propres politiques, en association avec la société civile, le monde universitaire, le secteur privé et les autres parties prenantes intéressées, en vue de contribuer à la transition du pays vers un modèle d'État ouvert. Dans certains cas, cela pourrait impliquer une coordination de l'action et un partage des bonnes pratiques et des expériences entre les différents acteurs, comme on le verra plus loin. Le graphique 6.4 résume l'approche de l'OCDE en matière d'« État ouvert ».

Graphique 6.4. **L'approche de l'OCDE en matière d'« État ouvert »**



Source : élaboré par l'auteur.

Justice ouverte

La justice ouverte renvoie, dans son sens le plus large, à « l'extension de la philosophie et des principes du gouvernement ouvert au domaine de la justice, avec une adaptation au contexte propre à la justice et un recours à l'innovation et aux technologies de l'information et des communications (TIC) comme outils quotidiens » (Jiménez, 2014). Le principe d'une justice ouverte est bien établi dans certains pays de l'OCDE, ce qui souligne la nécessité d'un meilleur niveau de transparence, d'accessibilité et de confiance. Dans ce contexte, la modernisation de la justice exige la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert dans les missions quotidiennes des prestataires de services de justice (le système judiciaire, par exemple), et notamment la mise en place de dispositifs de redevabilité, la définition de canaux permanents de communication avec les citoyens et l'utilisation des données ouvertes, en harmonie avec les besoins des justiciables et leurs modes d'accès à la justice.

Concrètement, le principe de justice ouverte implique « que les procès soient ouverts au public, y compris les contenus et les indications issus des archives judiciaires et des audiences publiques » (Gob247, 2016). La justice ouverte est devenue la réponse moderne pour rapprocher les citoyens de l'appareil judiciaire, dans un domaine où il existe traditionnellement un fossé entre les citoyens et les praticiens de la justice. Assurer l'ouverture du système judiciaire exige de faire un meilleur usage des TIC et des ressources disponibles, afin de garantir une meilleure administration de la justice, fondée sur des procédures plus ouvertes (*ibid.*).

Certains pays ont déjà commencé à intégrer les principes du gouvernement ouvert au fonctionnement quotidien de leur système judiciaire (voir encadré 6.6).

Encadré 6.6. **La justice ouverte au Costa Rica**

En matière d'ouverture et de participation, le système judiciaire du Costa Rica est l'un des plus avancés. Il a figuré parmi les premiers systèmes judiciaires au monde à se doter d'une stratégie de justice ouverte et de participation citoyenne. Il est également associé au processus national lié au PGO, et les présidents de la Cour suprême et du Tribunal électoral suprême ont signé la Déclaration costaricienne pour l'établissement d'un État ouvert.

Le système judiciaire costaricien a commencé à intégrer les principes du gouvernement ouvert à ses activités quotidiennes. À cet égard, il poursuit les objectifs suivants :

- rapprocher le système judiciaire des citoyens en proposant des services électroniques ;
- favoriser l'échange de données numériques entre les différentes institutions afin d'éviter des procédures inutiles et/ou de simplifier les procédures pour les citoyens ;
- rendre la justice accessible aux plus vulnérables ;
- favoriser la transparence dans la gestion de la justice ;
- publier des données ouvertes via des portails publics ;
- économiser les ressources économiques des citoyens et du système judiciaire.

Encadré 6.6. **La justice ouverte au Costa Rica** *(suite)*

Le système judiciaire du Costa Rica se distingue en étant l'un des seuls au monde à s'être doté de sa propre politique de participation citoyenne, dénommée « Politique de participation citoyenne au pouvoir judiciaire ». Le système judiciaire définit la participation citoyenne comme « un processus démocratique qui garantit une contribution responsable, active et soutenue des citoyens à la conception, à la détermination et à l'exécution des politiques du système judiciaire, afin qu'elles correspondent aux réalités de la population, au bien commun et à la réalisation des objectifs du système judiciaire ».

La participation des citoyens est conçue comme « une intervention transparente, indépendante de tout intérêt personnel ou politique, de secteurs divers de la société civile dans les espaces ouverts par le système judiciaire pour permettre un contrôle social et la transparence de la fonction judiciaire » (Poder Judicial de Costa Rica, 2015).

Sources : OCDE (2016e), *Open Government in Costa Rica,* Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris ; Poder Judicial de Costa Rica (2015), « Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial », www.poder-jud.

Des pays comme la Colombie ont également pris des mesures visant à intégrer le système judiciaire à leurs plans d'action dans le cadre du PGO (voir encadré 6.7). Dans d'autres pays tels que la Géorgie, le ministère de la Justice pilote l'ensemble du programme national d'action établi dans le cadre du PGO.

Encadré 6.7. **L'engagement de la Colombie en matière de justice ouverte**

En 2015, la Colombie a présenté son deuxième plan d'action dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert, où elle formule 18 engagements. Si certaines actions proposées, telles que « renforcer la participation citoyenne » (engagement 10), se retrouvent dans presque tous les plans d'action établis dans le cadre du PGO, l'objectif 16 constitue une nouveauté. Sur la période 2015-17, la Colombie s'engage à « la transparence et la redevabilité au sein du Conseil d'État, pour un meilleur service public de la justice ». Dans les plans d'action précédents, la Colombie et d'autres pays de la région avaient exprimé leur volonté d'améliorer la transparence des institutions de l'État, mais il s'agit là d'un cas différent.

Avec la Cour suprême et la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État (*Consejo de Estado*) est l'un des principaux organes judiciaires colombiens. Par conséquent, ses actions ont des retombées sur les autres institutions du pays. Dans le plan d'action dans le cadre du PGO, le Conseil d'État annonce la création d'une Commission de la transparence et de la reddition de comptes. Son but est « de fournir un meilleur service public de la justice aux usagers internes et externes via une gestion de qualité en termes d'efficacité, d'efficience et de transparence ». Cet objectif ambitieux est accompagné de solutions concrètes consistant à publier les décisions du jour et à divulguer la liste des candidats à des postes de juges, afin de lutter contre les choix partisans. Le plan d'action évoque également la mise en œuvre du Code ibéroaméricain d'éthique judiciaire ainsi que la rédaction d'un document sur la reddition de comptes au sein du système judiciaire. En somme, les engagements multiformes du Conseil d'État sont des exemples d'initiatives concrètes de transparence et de redevabilité qui contribueront à renforcer la confiance des citoyens à l'égard du système judiciaire et la légitimité de celui-ci.

Encadré 6.7. **L'engagement de la Colombie en matière de justice ouverte** *(suite)*

Les autres États membres du PGO devraient, eux aussi, étudier la possibilité d'associer leurs institutions publiques les plus puissantes non seulement aux plans d'action qu'ils établiront à l'avenir dans le cadre du PGO, mais aussi à leurs stratégies nationales en matière de gouvernement ouvert. Cette démarche constituerait une étape importante pour que les pouvoirs publics évoluent vers un État transparent, redevable et inclusif, dans l'intérêt des citoyens.

Source : PGO (2015b), « Colombia's 2015-2016 OGP Action Plan », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/country/colombia/action-plan.

Parlement ouvert

Les parlements sont chargés de représenter les intérêts des citoyens au moyen de la législation et du contrôle de l'exécutif (PGO, s. d. a). La transparence et l'accessibilité du parlement constituent des conditions préalables s'agissant d'encourager les citoyens à participer au processus législatif et d'améliorer la performance démocratique de l'État (Topouria, 2016). L'ouverture du processus législatif permet aux citoyens de s'impliquer plus efficacement dans l'action publique en leur donnant accès à l'information sur les textes et les politiques à l'étude et en leur permettant d'influer sur les discussions des parlementaires et de participer plus activement au débat politique. Un parlement plus ouvert et plus réactif peut, en outre, permettre aux citoyens et aux OSC de suivre les votes des parlementaires.

Tirant parti des progrès réalisés dans le domaine des TIC, un nombre croissant de parlements du monde entier adoptent de nouveaux outils pour ouvrir leurs données législatives et accroître la participation des citoyens au processus législatif (PGO, s. d. a). Parallèlement, les citoyens et les organisations de la société civile ont commencé à suivre et à évaluer les activités des parlements ou des parlementaires, en cherchant souvent à mieux les faire comprendre au grand public et à participer aux processus parlementaires. Des partenariats plus robustes entre les parlements, les citoyens et les OSC peuvent donc renforcer la participation citoyenne, en relayant mieux les préoccupations, les avis et les préférences des citoyens dans le cadre des processus politiques et de la prise de décisions.

La Déclaration sur l'ouverture parlementaire est un recueil de bonnes pratiques et de principes relatifs à l'ouverture et à la participation citoyenne aux travaux parlementaires qui a été entérinée par plus de 180 organisations suivant les débats parlementaires (voir encadré 6.8).

Encadré 6.8. **Déclaration sur l'ouverture parlementaire**

La Déclaration sur l'ouverture parlementaire offre aux organisations de la société civile et aux parlements l'occasion d'évaluer conjointement la gestion de l'information législative et les autres grandes pratiques parlementaires, ce qui constitue une étape cruciale pour favoriser une culture d'ouverture.

Les organisations de la société civile sont de plus en plus nombreuses à appeler les parlements à intensifier leur engagement en faveur du gouvernement ouvert et du parlement ouvert. En septembre 2012, un réseau d'organisations de la société civile suivant les travaux parlementaires a lancé une Déclaration sur l'ouverture parlementaire.

Ce document bénéficie actuellement du soutien de plus de 180 organisations issues de 82 pays. L'Institut national démocratique (NDI), la *Sunlight Foundation* et le Réseau latinoaméricain pour la transparence législative (*Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa*) ont contribué à organiser, sur le site OpeningParliament.org, le partage des bonnes pratiques et des études de cas entre organisations suivant les travaux parlementaires.

La Déclaration a contribué au débat en cours entre la société civile et les parlements sur les données parlementaires ouvertes, et elle a aidé à renforcer la collaboration entre la société civile et les parlements dans un certain nombre de pays.

Source : OpeningParliament.org (2013), « Declaration on Parliamentary Openness », http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf (consulté le 28 septembre 2016).

Des pays comme la France (voir encadré 6.9), la Géorgie et l'Ukraine ont adopté, en matière de parlement ouvert, des plans ambitieux qui visent à institutionnaliser les relations entre le parlement et les OSC et à renforcer la participation citoyenne aux travaux parlementaires.

Encadré 6.9. **Plan d'action national de la France en matière de parlement ouvert**

En juillet 2015, l'Assemblée nationale a adopté un Plan d'action pour le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) dans lequel elle s'est engagée à renforcer la transparence du processus législatif et à accroître la participation des citoyens à ses travaux.

Dans le cadre de ce Plan d'action, la France prévoit de mettre en œuvre des systèmes de recherche modernes et l'application « Eliasse ». Cette application permet d'accéder au texte des amendements, à leurs exposés des motifs et à leurs signataires. Utiliser l'application « Eliasse » permet aux citoyens d'exprimer leur opinion et d'obtenir des informations sur les ordres du jour et les projets et propositions de loi en cours d'examen à l'Assemblée.

Comme l'a annoncé en octobre 2014 M. Bartolone, président de l'Assemblée nationale, celle-ci souhaite mener des expérimentations et des consultations afin de promouvoir la participation des citoyens aux travaux de l'Assemblée. En février 2015, les citoyens ont pu participer à la première expérimentation de cet ordre en faisant part de leurs recommandations et observations sur un projet de loi.

Encadré 6.9. **Plan d'action national de la France en matière de parlement ouvert** *(suite)*

L'accent est mis sur l'accroissement de l'ouverture des données, mais aussi sur l'amélioration du suivi des activités parlementaires. Chaque citoyen peut contribuer au processus de décision via le site internet de l'Assemblée nationale. Ces contributions sont analysées par le rapporteur chargé d'examiner le projet de loi, qui peut les présenter en annexe à son rapport.

Selon le Plan d'action, dans le cadre du renforcement de la transparence du processus législatif, plus de 800 000 documents parlementaires seront mis à disposition au format numérique d'ici la fin 2015, y compris des comptes rendus des travaux des commissions et des débats en séance publique, entre autres. Le but de ces changements est d'engager une véritable révolution numérique.

En juin 2015, des mesures importantes ont été prises pour améliorer l'ouverture des données publiques. Des informations remontant à 1997 sur l'état civil des députés ont été publiées. La composition des instances parlementaires, les dossiers législatifs, les projets et propositions de loi et les indications relatives aux réunions tenues à l'Assemblée nationale sont publiés sur le portail internet. Les coordonnées des membres de l'Assemblée nationale sont également devenues facilement accessibles.

Source : Institute for Development of Freedom of Information (2015), « France has adopted the National Action Plan on Parliamentary Openness », https://idfi.ge/en/france-action-plan (consulté le 28 septembre 2016).

D'autres pays, comme le Chili (encadré 6.10) et la Tunisie, ont pris des engagements en faveur d'un parlement ouvert et s'emploient à établir des liens étroits entre les parlementaires de tous horizons politiques et la société civile.

Encadré 6.10. **Le parlement ouvert au Chili**

Au Chili, le site « Congreso Abierto » (http://congresoabierto.cl/) permet aux citoyens d'entrer en contact avec les membres du Congrès et de consulter les textes en cours d'examen au sein du parlement. Le site internet est convivial et propose également les coordonnées de tous les parlementaires, la liste des initiatives qu'ils ont lancées, ainsi que des études et un glossaire des termes les plus utilisés. Les citoyens peuvent effectuer des recherches sur des projets de loi, des parlementaires ou tout autre élément. Le site offre aux utilisateurs un aperçu des sujets examinés tous les jours à la Chambre des députés et au Sénat, avec des indications complémentaires sur les débats ou les discours. Le Congrès chilien a aussi créé un portail de données ouvertes. Ce portail comprend des données sur l'état d'avancement des travaux sur les projets de loi, sur les parlementaires et sur les lois déjà publiées. Le format des données permet une utilisation libre, sans barrière ni restriction liées aux droits d'auteur, à des licences ou à d'autres dispositifs de contrôle.

Source : Congrès chilien (s. d.), « Congreso Abierto », http://congresoabierto.cl/ (consulté le 28 septembre 2016).

Administrations infranationales ouvertes

Les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* montrent que la performance des administrations infranationales façonne l'opinion publique sur la qualité des pouvoirs publics dans leur ensemble. Leur proximité par rapport à la population et à ses besoins incite les citoyens à s'intéresser à leur action, à s'impliquer et à participer. De plus, leur aptitude à rassembler des informations sur les possibilités qui s'offrent et les défis qui se posent sur leur territoire leur confère un rôle déterminant pour soutenir les entreprises et promouvoir un développement économique inclusif et durable.

Les administrations infranationales et locales devraient considérer le gouvernement ouvert comme une occasion à saisir (OEA, 2014), car la transparence, la participation des citoyens et la redevabilité au niveau local peuvent permettre au secteur public de relever les défis pressants de notre époque et d'atteindre des objectifs pertinents et bénéfiques pour les populations locales. Les nouvelles technologies et la présence de citoyens éclairés offrent des possibilités accrues de coopération entre les pouvoirs publics et les administrés en vue d'atteindre des objectifs sociaux définis de façon conjointe ; elles offrent également la possibilité de mettre à contribution les capacités présentes au sein de la société pour diagnostiquer des problèmes, concevoir des stratégies, les mettre en œuvre et évaluer leurs résultats (OEA, 2014). Compte tenu de l'importance croissante des administrations infranationales et locales s'agissant de contribuer au programme national en matière de gouvernement ouvert, mais aussi s'agissant d'élaborer leurs propres initiatives en la matière, cette question est examinée plus en détail ci-dessous.

Le gouvernement ouvert dans les institutions indépendantes

Aux côtés des trois grands pouvoirs, les institutions indépendantes telles que les médiateurs, les organes anticorruption et les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (contrôleurs ou vérificateurs généraux des comptes, par exemple) peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies en matière de gouvernement ouvert. Les institutions indépendantes ont une double fonction : elles proposent des réformes et demandent des comptes à l'exécutif (OCDE, 2017a). En tant qu'instances de surveillance des activités officielles, elles sont idéalement placées pour repérer les sources d'inefficience et la corruption, ce qui leur permet de formuler des recommandations sur mesures quant aux réformes à réaliser en matière de gouvernance. Par conséquent, elles peuvent jouer un rôle de conseil auprès des autres pouvoirs sur les réformes à mener en matière de gouvernement ouvert, tout en leur demandant des comptes sur leurs stratégies en la matière. Parallèlement, les institutions indépendantes peuvent appliquer les principes du gouvernement ouvert à leur propre fonctionnement, montrant ainsi la voie et renforçant leur impact. Cela peut aller de la transparence de leurs activités et de leurs ressources (à travers la publication de documents budgétaires, par exemple) à l'association active des parties prenantes. Certains organes anticorruption ont, par exemple, mis en place des dispositifs institutionnalisés de dialogue régulier avec la société civile, ce qui leur permet de disposer de plus de données probantes sur lesquelles fonder leur action et de renforcer l'adhésion de la société civile à leur action de lutte contre la corruption (OCDE, 2016c). La participation aux activités des institutions supérieures de contrôle des finances publiques peut englober la participation à la désignation des responsables, à la planification des audits, au suivi de la mise en œuvre

des recommandations et à la diffusion de l'information, entre autres (Plateforme pour des institutions efficaces, 2014).

Par exemple, le rôle traditionnel et principal du médiateur est de recevoir et d'enquêter sur les doléances des citoyens au sujet d'actes ou de décisions abusifs des autorités (OCDE, 2017a). Les attributions et les pouvoirs des médiateurs varient considérablement d'une région du monde à l'autre ; ils peuvent englober, entre autres, la protection des droits de l'homme, l'accès à l'information, la lutte contre la corruption et la prévention de la torture (encadré 6.11).

Encadré 6.11. **Les grandes catégories de médiateurs**

Médiateurs classiques

La fonction classique d'un médiateur est d'enquêter sur les doléances contre l'administration publique, de formuler des recommandations sur les mesures à prendre par l'administration et de s'employer à ce que ses recommandations soient suivies d'effet. Les médiateurs qui suivent le modèle classique disposent souvent de larges pouvoirs pour enquêter sur les cas qui leur sont soumis. Ils peuvent s'employer à régler un conflit par la médiation mais, si aucune solution ne peut être trouvée, ils adressent des recommandations au service administratif concerné. Le médiateur classique n'a aucun pouvoir coercitif, et ne peut employer que des moyens incitatifs pour faire appliquer ses recommandations. Il présente un rapport d'activité annuel au parlement pour attirer son attention sur les doléances auxquelles il a répondu.

Les médiateurs classiques sont courants en Europe occidentale et dans certains pays du Commonwealth. On peut, par exemple, citer l'Australie, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Irlande, l'Islande, Israël, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni.

Ces dernières années, des médiateurs dotés de pouvoirs juridiques plus importants pour faire respecter leurs recommandations ont commencé à apparaître. Ces pouvoirs juridiques varient d'un pays à un autre et peuvent inclure les pouvoirs suivants : saisir les tribunaux, participer à des procédures judiciaires, déposer des requêtes dans le cadre de procédures administratives, proposer des réformes législatives et recommander des procédures disciplinaires ou pénales. On trouve ce modèle de médiateur classique doté de pouvoirs juridiques élargis dans toutes les régions du monde, et en particulier parmi les pays dotés d'institutions plus récentes, tels que le Botswana, la Croatie, l'Espagne, l'Estonie, l'Éthiopie, le Kazakhstan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Pologne et le Portugal.

Médiateurs chargés des droits de l'homme

Les médiateurs de cette catégorie ont pour mission spécifique de s'intéresser au respect des droits de l'homme. Dans certains cas, leur mission se limite à ce traitement des questions relatives aux droits de l'homme ; dans d'autres, cette mission liée aux droits de l'homme s'ajoute à leur mandat classique. La mission des médiateurs chargés des droits de l'homme recouvre généralement les fonctions suivantes : déposer plainte pour des atteintes aux droits de l'homme, éduquer et informer le grand public sur les droits de l'homme, rendre compte de la situation générale du pays au regard des droits de l'homme, effectuer des travaux de recherche et d'analyse sur les droits de l'homme et suivre le respect des droits de l'homme dans le pays.

Les médiateurs chargés des droits de l'homme sont particulièrement courants en Europe orientale, en Asie centrale et en Amérique latine. Citons, par exemple, tous les pays d'Amérique latine, l'Albanie, l'Arménie, la Hongrie, le Kirghizistan, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Taipei chinois et la Tanzanie. En Azerbaïdjan, en Bolivie, en Colombie, à El Salvador, en Géorgie, en Ouzbékistan et au Venezuela, le médiateur se charge exclusivement des questions liées aux droits de l'homme.

Encadré 6.11. **Les grandes catégories de médiateurs** *(suite)*

Médiateurs chargés de la lutte contre la corruption

Les médiateurs de cette catégorie ont pour mission spécifique de lutter contre la corruption. Ils fonctionnent souvent comme la combinaison d'un médiateur et d'un organisme anticorruption. Leurs fonctions peuvent consister à superviser le comportement des hauts fonctionnaires, à recueillir et à examiner les déclarations de patrimoine et de revenus, à enquêter sur les allégations ou les soupçons de corruption et à éduquer et informer le grand public sur les questions liées à la corruption.

On trouve surtout des médiateurs anticorruption en Asie et en Afrique. Parmi les pays qui en sont dotés, on peut citer la Chine, la Corée, la Gambie, le Ghana, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, le Rwanda, le Taipei chinois et le Vanuatu.

Médiateur chargés de l'audit

Quelques médiateurs ont une mission spécifique en matière d'audit qui leur donne le pouvoir de superviser les organismes officiels et/ou de mener des audits des pratiques et procédures administratives des organismes officiels, qu'ils aient ou non reçu une plainte individuelle. On trouve des médiateurs chargés d'une mission d'audit parmi les institutions régionales de médiation australiennes et en Éthiopie.

Source : Banque mondiale (s. d.), « Differences between OIS », http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23543235~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html (consulté le 21 octobre 2016).

Le médiateur assure un rôle de gardien de l'intérêt général, et il est en mesure d'intervenir dans les problèmes que les citoyens rencontrent dans le cadre de leurs interactions avec l'administration ; le médiateur est donc bien placé pour promouvoir des réformes en matière de gouvernement ouvert. Comme l'a montré l'examen OCDE de la gouvernance publique du Pérou (OCDE, 2016a), les médiateurs offrent de la transparence sur l'action des pouvoirs publics et sur leurs manquements, et ils peuvent relayer la parole des citoyens au sein du processus de l'action publique. De plus, les médiateurs favorisent un modèle de dialogue visant à établir un consensus, leur méthode de travail reposant sur la recherche de solutions à l'amiable.

Les pistes pouvant permettre d'exploiter des synergies pour promouvoir les principes du gouvernement ouvert à travers l'ensemble de l'État

Création d'une commission nationale de l'État ouvert

Dans certains cas, et si un pays juge que c'est possible, la création d'une commission de l'État ouvert peut constituer un moyen supplémentaire de coordonner et de piloter la transition vers un État ouvert. La composition de la commission doit être aussi large que possible, avec des représentants des trois pouvoirs (y compris à l'échelon infranational) ainsi que des organisations de la société civile, du monde universitaire, du secteur privé, des institutions indépendantes et des citoyens intéressés. La commission pourrait se réunir

régulièrement et servir de plateforme pour l'échange d'idées, de bonnes pratiques et d'expériences. Elle veillerait à ce que les acteurs poursuivent des objectifs communs, restent déterminés à instaurer l'État ouvert et parviennent à une communauté de vues sur ce que l'État signifie pour eux. La présidence de la commission pourrait être assurée en alternance par les différents participants, afin d'éviter qu'un seul d'entre eux ne soit aux commandes.

Mécanismes informels d'échange de bonnes pratiques et de partage d'expériences

L'échange de bonnes pratiques et d'expériences entre tous les acteurs concernés peut constituer un élément crucial d'une approche d'État ouvert. Cet échange ne doit pas nécessairement avoir lieu de manière « formelle » (c'est-à-dire dans le cadre d'une commission ou d'un comité, comme indiqué ci-dessus). Dans de nombreux cas, des réunions informelles et des espaces de dialogue peuvent permettre à chaque pouvoir de suivre une approche coordonnée et éclairée pour sa politique et ses initiatives en matière d'ouverture. Les organisations de la société civile ont un rôle clé à jouer dans cet échange. Elles peuvent établir des passerelles entre les pouvoirs et favoriser la constitution d'une mémoire institutionnelle, comme le montre la démarche suivie par le Costa Rica pour mettre en place des interlocuteurs institutionnels (les « *enlaces institucionales* ») qui se rencontrent régulièrement pour discuter des réalisations et des défis. Cela pourrait être un bon point de départ pour d'autres pays (encadré 6.12).

Encadré 6.12. **Interlocuteurs chargés du gouvernement ouvert au Costa Rica**

Les *enlaces institucionales* (c'est-à-dire les interlocuteurs en matière de gouvernement ouvert) mis en place pour la conception et la mise en œuvre du deuxième plan d'action du Costa Rica dans le cadre du PGO constituent une première étape importante pour assurer la coordination interinstitutionnelle. Découlant d'une initiative du centre de gouvernement, ces *enlaces* font office d'interlocuteurs pour : le vice-ministère de la Présidence, qui pilote les initiatives en matière de gouvernement ouvert à l'échelle nationale ; les différents ministères ; les institutions décentralisées ; certaines municipalités ; le Défenseur des habitants ; le système judiciaire, etc. Le gouvernement a pour objectif de créer au moins un *enlace* dans chaque institution participant à la mise en œuvre de son programme en matière de gouvernement ouvert. Les *enlaces* se sont réunis régulièrement au cours des derniers mois, et ils ont bénéficié d'une coopération en matière de renforcement des capacités de la part de l'Unité d'appui du PGO. Bien que les *enlaces* ne rendent pas officiellement compte au vice-ministère de la Présidence, ils collaborent avec lui sur la base du volontariat, et ils peuvent offrir au centre de gouvernement un outil de coordination efficace, au niveau horizontal comme vertical.

Source : OCDE (2016e), *Open Government in Costa Rica*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris.

Perspectives : pour une bonne mise en place d'un État ouvert

De plus en plus de pays à travers le monde ont commencé à passer du concept de gouvernement ouvert à celui d'État ouvert. Des initiatives en matière de « parlement ouvert », de « justice ouverte » et d'« administrations infranationales ouvertes » sont apparues ces dernières années, en complément des initiatives déjà lancées en matière de

« gouvernement ouvert », contribuant ainsi à ce que l'OCDE appelle l'« État ouvert » Dans la plupart des pays où des initiatives d'ouverture ont été lancées au sein des différents pouvoirs et dans les institutions indépendantes, ces acteurs sont en train de réfléchir à la marche à suivre pour tirer des enseignements des expériences des autres pouvoirs et institutions, au sein de leur pays et ailleurs. Dans certains pays, les différents pouvoirs et les institutions indépendantes coordonnent même leurs initiatives, et ont créé des mécanismes informels de mutualisation des bonnes pratiques.

Les éléments dont on dispose montrent que les organisations de la société civile peuvent jouer un rôle important s'agissant d'exiger plus d'ouverture, de redevabilité et de dialogue avec les citoyens au sein des différents pouvoirs et des institutions indépendantes. Il en va de même pour le monde universitaire, le secteur privé et les citoyens intéressés. À partir des bonnes pratiques existantes évoquées dans l'enquête de l'OCDE et dans les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*, cette section évoque les moyens pouvant permettre d'exploiter les synergies entre les différentes initiatives existantes, et la nécessité de mener de nouvelles recherches pour recueillir des données probantes sur les approches suivies par les pays en matière d'État ouvert. Ces recherches devraient viser à répondre aux questions suivantes :

- Dans quelle mesure les principes de redevabilité, de transparence et de participation citoyenne liés au gouvernement ouvert doivent-ils être appliqués de manière différente selon les différents pouvoirs et au sein des institutions indépendantes ?
- Quels sont les moyens les plus efficaces/efficients de coordonner les initiatives d'ouverture entre les différents pouvoirs et les institutions indépendantes ?
- Comment faire en sorte que le monde universitaire et le secteur privé jouent un rôle plus important dans la transition vers un État ouvert ?

L'avenir du gouvernement ouvert passe indéniablement par l'application des principes de redevabilité, de transparence et de participation citoyenne au sein de tous les acteurs de l'État. Une approche holistique d'État ouvert peut permettre aux politiques et aux services publics de correspondre aux besoins des citoyens, de renforcer la confiance dans les institutions publiques et, en définitive, de contribuer aux programmes des pays en matière de développement.

Le gouvernement ouvert à l'échelon local : rapprocher l'action publique du citoyen

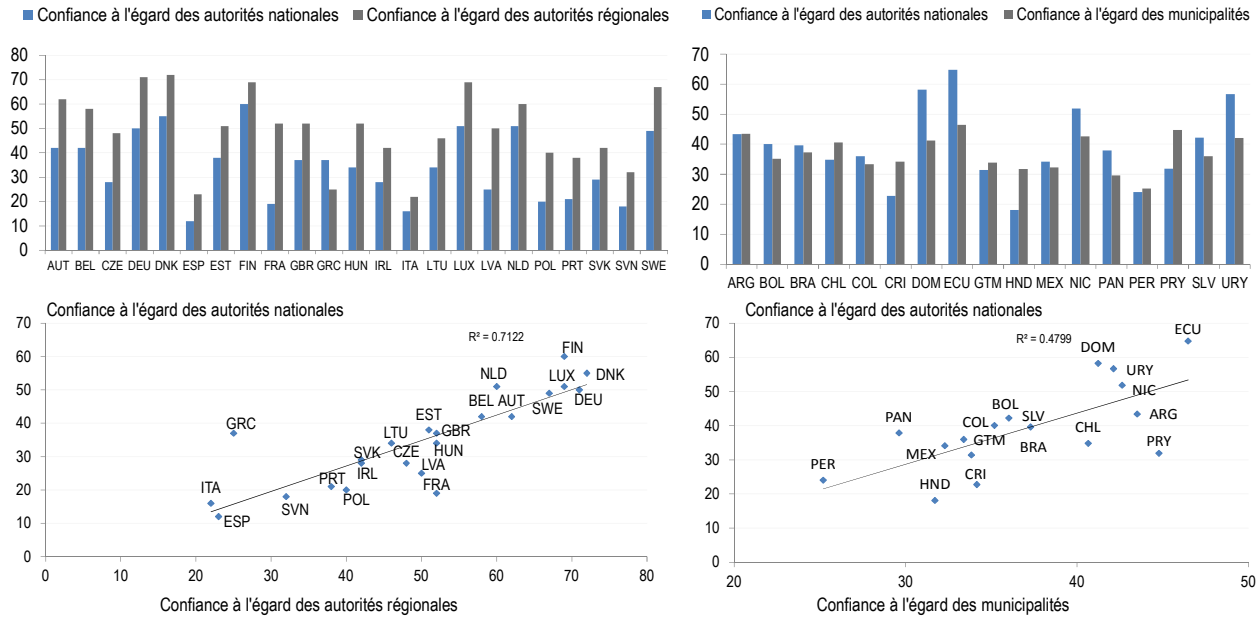
Les régions et les villes sont le terrain de rencontre entre les citoyens et l'action publique. De la budgétisation participative à Porto Alegre (Brésil) aux audits sociaux dans l'Andhra Pradesh (Inde), en passant par les initiatives locales lancées partout dans le monde dans le cadre du programme Action 21, les exemples les plus emblématiques d'initiatives en matière de gouvernement ouvert ont été lancés, non par les administrations centrales, mais par des villes, des régions ou des provinces. Ce n'est peut-être pas surprenant, puisque les administrations locales sont en général responsables des services publics tangibles et fondamentaux, qu'il s'agisse de l'entretien des routes, de l'éducation, de l'assainissement ou du maintien de l'ordre, ce qui leur vaut de nouer les rapports les plus étroits avec les citoyens.

Des approches novatrices et interactives visant à associer les citoyens à l'action publique ont été menées parallèlement aux efforts de décentralisation entrepris par de nombreux pays à partir des années 1970, et consistant à transférer des pouvoirs, des responsabilités et des ressources des autorités nationales aux échelons administratifs inférieurs afin de mieux répondre aux besoins et aux exigences des citoyens (Rodríguez-Pose et Gill, 2002).

Malgré leur importance évidente, les réformes en matière de gouvernement ouvert ont surtout consisté en des initiatives prises au niveau national, et ce n'est que ces dernières années que les pouvoirs publics ont commencé à étendre leur programme en matière de gouvernement ouvert à l'échelon infranational. Or, les administrations infranationales ont un rôle clé à jouer dans la mise en œuvre des pratiques et des initiatives en matière de gouvernement ouvert, parce qu'elles sont aux avant-postes de l'action, et parce que bon nombre des recommandations et des engagements en matière de gouvernement ouvert ont des incidences directes au niveau local.

Ce rapport plus étroit entre les citoyens et les administrations locales est sans doute l'une des raisons qui expliquent que la confiance soit souvent plus forte à l'égard des administrations locales qu'à l'égard des administrations nationales. Comme le montre le graphique 6.5, dans les pays de l'UE, le niveau de confiance à l'égard des autorités régionales est nettement plus élevé qu'à l'égard des autorités nationales, et la confiance à l'égard des autorités nationales est étroitement liée à la confiance à l'égard des autorités régionales. En revanche, dans la région Amérique latine-Caraïbes, du fait de systèmes présidentiels forts et du caractère récent des transferts de compétences vers les échelons administratifs inférieurs, il n'existe pas de différence majeure entre les niveaux de confiance à l'égard des autorités nationales et des autorités locales. Par ailleurs, une enquête Gallup de 2014 montre que le niveau de confiance des citoyens américains reste plus élevé à l'égard des administrations locales (72 %) que des états fédérés (62 %) (McCarthy, 2014), avec des niveaux de confiance plus élevés à l'égard du niveau d'administration le plus proche. De fait, c'est au niveau local que les citoyens ont le sentiment d'avoir le plus d'influence politique, et qu'ils comprennent le mieux les enjeux politiques (John, 2001).

Graphique 6.5. **Confiance à l'égard des autorités nationales et des autorités locales dans certains pays de l'UE et de la région ALC**



Source : élaboré par l'auteur à partir des données de l'Eurobaromètre pour les pays de l'UE et du Latinobarómetro pour les pays de la région Amérique latine-Caraïbes.

Par conséquent, il y a beaucoup d'avantages à associer les administrations locales à tous les stades d'une stratégie en matière de gouvernement ouvert ; toutefois, cela implique de disposer du soutien politique et des ressources humaines et financières nécessaires. Cette section porte essentiellement sur le rôle que les administrations infranationales jouent dans la perception que la population a de la qualité des administrations publiques dans leur ensemble, dans la mesure où leur proximité avec la population et ses besoins incite les citoyens à s'intéresser à leurs action et à y participer. Cette section montre aussi en quoi les initiatives en matière de gouvernement ouvert au niveau local présentent un potentiel important s'agissant de renforcer la capacité des administrations locales à dialoguer avec les citoyens et à tirer parti de leurs contributions, non seulement dans la conception des politiques, mais aussi dans la phase d'évaluation, comme évoqué plus en détail aux chapitres 3 et 5. Elle insiste ensuite sur l'importance du rôle que les administrations infranationales peuvent jouer pour une bonne conception et une bonne mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert. Enfin, cette section évoque les obstacles à surmonter au niveau local pour assurer une bonne mise en œuvre des initiatives en matière de gouvernement ouvert.

Un gouvernement ouvert au niveau local offre des possibilités accrues d'associer activement les citoyens grâce à des dispositifs et outils novateurs qui ont d'abord été testés au niveau local, y compris des réunions, des auditions et des assemblées locales sur

la budgétisation participative, entre autres. On trouve déjà, à l'échelon local, des exemples d'approches novatrices, transparentes et participatives où les citoyens sont placés au cœur des relations étroites qui existent entre eux-mêmes, leurs élus locaux et l'administration publique locale. Nombre des administrations locales qui avaient pour objectif d'intégrer les principes du gouvernement ouvert à leurs activités quotidiennes ont commencé par mettre en place une démocratie représentative à travers des processus de consultation. Cela implique de déterminer avec qui dialoguer, et comment, dans le cadre de l'action publique locale, et de trouver « comment assurer une représentation fidèle des divers intérêts en présence au sein de la société » (Pitkin, 1972).

La mise en œuvre de pratiques et d'initiatives en matière de gouvernement ouvert au niveau infranational : cap sur les citoyens

L'échelon local est le niveau d'administration que les citoyens sollicitent en premier lieu pour répondre à leurs besoins et problèmes immédiats et concrets. Il s'agit également du niveau où la démocratie est la plus visible, dans la mesure où c'est là que les citoyens disposent des plus grandes possibilités de participer activement et directement aux décisions prises pour l'ensemble de la société. La gouvernance locale, du fait de son champ plus réduit et de son centrage sur des enjeux locaux, offre donc plus de possibilités en termes de démocratie directe et représentative[1] et de démocratie participative plus directe (Cretu et Cretu, 2014).

Pour exprimer leur potentiel, les administrations locales ont besoin d'un cadre approprié, qui encourage les conseils et autorités locaux à se réformer et à se moderniser. De fait, la proximité entre les décideurs et les citoyens offre la possibilité de mettre en œuvre avec plus d'efficacité à l'échelon infranational un large éventail de pratiques et d'initiatives contribuant à la stratégie nationale globale en matière de gouvernement ouvert. Dans ce contexte, une administration locale ouverte co-innove, co-crée et co-conçoit des politiques, des services, des outils et des solutions avec ses citoyens. Ces pratiques englobent, entre autres, l'échange d'opinions lors de rassemblements, de conseils, d'auditions ou d'assemblées publiques (encadré 6.13).

Encadré 6.13. **Audition publique : élaboration de la stratégie de ville intelligente de Milan**

La participation est l'un des enjeux clés de la stratégie politique de Milan, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du gouvernement ouvert. Dans ce contexte, la ville de Milan a engagé plusieurs processus d'association des parties prenantes afin d'élaborer des politiques et des pratiques en collaboration avec le secteur privé et les organisations de la société civile.

Le processus participatif « Audition publique : élaboration de la stratégie de ville intelligente de Milan » constitue un exemple ; lancé en avril 2013, il se poursuit à l'heure actuelle. Il s'agit d'une procédure de consultation des grands acteurs économiques, des petites et moyennes entreprises (PME), des universités, des institutions financières, des citoyens, des ONG et des organisations locales. L'objectif est de produire une politique locale (stratégie politique et plan directeur administratif) visant à faire de Milan une ville intelligente, durable et inclusive. Les parties prenantes locales ont été invitées à analyser la plupart des plans stratégiques de la municipalité, et à en tirer des « objectifs intelligents » pour les dix années suivantes.

Encadré 6.13. **Audition publique : élaboration de la stratégie de ville intelligente de Milan** *(suite)*

Les parties prenantes se sont rassemblées dans le cadre d'un forum en avril 2013, et elles participent désormais à des groupes de travail thématiques sur différentes questions : mobilité, environnement, économie, population, modes de vie, gouvernance et Expo 2015.

Ce processus coordonné par la municipalité et la Chambre de commerce de Milan a duré jusqu'en mars 2014. Les parties prenantes ont été invitées à participer aux groupes de travail par l'équipe chargée du projet de ville intelligente, en collaboration avec les différents services administratifs (le service central de la mobilité et de l'environnement pour le groupe de travail sur la mobilité, le service des affaires sociales pour le groupe de travail sur la population, etc.). Les critères de sélection variaient d'un groupe de travail à l'autre. Normalement, les organisations étaient invitées si elles avaient participé à la manifestation publique d'avril 2013 (celle-ci était ouverte à tous, et plus de 1 000 acteurs y étaient conviés), si elles s'étaient inscrites à la lettre d'information relative au projet de ville intelligente, si elles disposaient d'un service ou d'un bureau en la matière (notamment en ce qui concerne le secteur privé), si elles avaient été en contact avec des services administratifs locaux pour des questions relevant de ce thème, si elles avaient manifesté de l'intérêt s'agissant de participer à la procédure d'audition publique et si elles participaient à des projets « intelligents ». En outre, certaines parties prenantes sont toujours invitées à participer aux groupes de travail, telles que la région de Lombardie, les partenaires technologiques de l'EXPO universelle 2015, la Fondation Cariplo (principale fondation bancaire milanaise) et le Forum local du troisième secteur (organisme regroupant des organisations de la société civile).

Les groupes de travail se réunissent pendant environ trois à quatre heures dans des locaux mis à disposition par la municipalité ou par la Chambre de commerce. La discussion est animée par deux modérateurs spécialement choisis par l'administration locale à cette fin. Après la réunion « physique », un rapport est envoyé aux participants, qui peuvent interagir, commenter et corriger le document par courriel.

Sur la base de ces rapports, la municipalité et la Chambre de commerce, assistées par une équipe d'experts, apporteront des modifications à la stratégie de la ville, qui devra ensuite être adoptée par le conseil municipal (*giunta comunale*). Le conseiller municipal (*assessore*) chargé de l'innovation, de la recherche, du travail, des villes intelligentes et de la Stratégie numérique est chargé de la procédure d'audition publique pour la ville de Milan, et il a déjà présenté une délibération visant à engager cette procédure, qui a été adoptée par la collectivité locale en février 2013.

À la fin du processus, une stratégie pour la ville et un nouveau modèle de gouvernance pour le projet de ville intelligente seront annoncés et présentés à tous les citoyens. Le but final sera alors de décomposer la stratégie politique en objectifs administratifs « intelligents », que les différents services devront adopter et suivre.

Source : mairie de Milan (2013), entretien avec Caterina Sarfatti, du service des affaires internationales de la ville de Milan.

Les conseils locaux ont un rôle important à jouer dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert, car ils sont les acteurs les mieux placés pour connaître les limites, les besoins et les possibilités en

présence à leur niveau d'administration. En outre, il est plus facile pour les citoyens de suivre à l'échelon local le succès d'actions telles que, par exemple, la politique d'urbanisme ou les dépenses consacrées aux bâtiments publics (écoles, par exemple) ; en effet, les citoyens peuvent facilement voir dans quelle mesure les promesses sont suivies d'effet, et demander des comptes à leurs élus. Certains pays associent déjà les citoyens à des décisions relatives aux dépenses budgétaires aux échelons national et local, comme on le verra plus en détail à l'encadré 6.14.

Encadré 6.14. **Instauration de dispositifs d'association des citoyens au processus budgétaire**

La Recommandation de 2015 de l'OCDE sur la gouvernance budgétaire appelle explicitement les pouvoirs publics à « veiller à l'ouverture, à la transparence et à l'accessibilité des documents et données budgétaires » et à « assurer l'existence d'un débat inclusif, participatif et réaliste sur les choix budgétaires ».

Ces dernières années, le concept de budgétisation participative a gagné en popularité à l'échelle internationale, et il a été appliqué avec succès dans un certain nombre de pays de l'OCDE. En pratique, les progrès réalisés au niveau national restent limités à ce jour, avec plus d'activités et d'innovations au niveau des villes et des municipalités. On peut notamment citer l'exemple de Paris, où la budgétisation participative s'est développée de manière significative depuis son introduction en 2014, y compris en ce qui concerne l'ampleur du budget soumis à la participation (plus de 100 millions d'euros par an) et les mécanismes adoptés pour soumettre, sélectionner et hiérarchiser les projets. Diverses raisons expliquent cette montée en puissance de la budgétisation participative, qui est perçue comme pouvant améliorer l'action publique, notamment grâce aux éléments suivants :

- un renforcement de l'engagement civique et des incidences positives sur la culture politique et les compétences des citoyens
- des possibilités d'associer davantage les groupes sociaux défavorisés et marginalisés
- des progrès sociaux fondamentaux dans certains cas (avec, entre autres, des données reflétant des dépenses municipales mieux ciblées pour les soins de santé et des taux de mortalité infantile plus bas dans des municipalités brésiliennes, par exemple)
- l'adhésion à un vaste programme de modernisation et de transparence au sein de l'administration publique.

Dans le cadre du « budget participatif », les Parisiens peuvent voter en choisissant parmi plusieurs projets proposés, et sont invités à sélectionner les investissements qu'ils jugent les plus précieux, dans un contexte où un budget limité ne permet pas de donner suite à toutes les propositions.

Depuis 2014, la Ville de Paris donne aux Parisiens la possibilité de se prononcer sur l'affectation de 5 % de son budget d'investissement, soit un demi-milliard d'euros entre 2014 et 2020. L'objectif est d'associer les habitants à la politique municipale afin de favoriser la cohésion sociale et de mieux connaître leurs préférences. Ce budget participatif repose sur les principes du gouvernement ouvert et favorise une relation plus forte entre les citoyens, leurs représentants et les institutions publiques.

Encadré 6.14. **Instauration de dispositifs d'association des citoyens au processus budgétaire** *(suite)*

Dans l'édition 2015 du budget participatif de Paris, la participation a été renforcée, puisque l'on a offert aux citoyens la possibilité de proposer des projets qui seraient ensuite soumis à un vote (Mairie de Paris, 2015). Le projet tente d'exploiter les idées créatives des Parisiens, et le processus est le suivant : 1) les Parisiens proposent leurs idées de projets d'investissement sur un site internet ; 2) la municipalité évalue la faisabilité des propositions ; et 3) les propositions de projets sont soumises au vote des Parisiens.

L'OCDE travaille en étroite collaboration avec des partenaires et des parties prenantes, y compris l'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques (GIFT) et l'*International Budget Partnership* (IBP), afin de s'appuyer sur des expériences intéressantes au niveau local et d'évaluer leur pertinence au niveau national.

Source : OCDE (2015c), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire », OCDE, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf ; Mairie de Paris (2015), « Budget participatif », page internet, https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif-.html.

Les avantages que chacun des principes du gouvernement ouvert peut offrir aux responsables publics des échelons infranationaux sont présentés ci-dessous.

La transparence est définie comme la divulgation et l'accessibilité ultérieure des données publiques pertinentes. Au niveau local, la transparence devient un indicateur de l'aptitude des pouvoirs publics à s'acquitter de leurs responsabilités et engagements et de leur transparence quant à leurs performances et quant au processus de prestation des services publics. La transparence signifie également le libre accès aux activités politiques et économiques officielles et aux décisions des administrations locales. Les principaux problèmes de manque de transparence au niveau local sont habituellement liés aux informations publiées en ligne par les administrations locales en matière de budgétisation, de débats publics et de réunions, par exemple, ainsi qu'aux informations relatives aux services publics assurés par des entreprises publiques. Ce manque d'information peut affecter davantage les parties prenantes les plus pauvres et les plus marginalisées, notamment en renforçant leur exclusion et en limitant leur accès aux ressources et possibilités locales, dans la mesure où le manque d'information pour tous peut aboutir à des dépenses répondant de façon disproportionnée aux priorités des classes moyennes et privilégiées (grands projets d'infrastructure, par exemple) plutôt qu'à des besoins plus urgents et fondamentaux (extension du réseau d'approvisionnement en eau à des quartiers mal desservis, par exemple). Miraflores, au Pérou (encadré 6.15), offre un exemple de solution à ce problème.

Encadré 6.15. **Budgétisation participative à Miraflores (Pérou)**

Le portail de la transparence de la municipalité de Miraflores, qui appartient à la province de Lima (www.miraflores.gob.pe/_transparencia.asp), offre un outil efficace permettant de créer le lien entre l'administration locale et les administrés. Ce portail rejoint les principes de transparence et de redevabilité liés au gouvernement ouvert et, de plus, fournit des informations sur les principales activités de la mairie et assure une interaction directe avec la population dans le domaine de la budgétisation participative.

Depuis 2009, la ville organise chaque année des réunions participatives afin de classer par ordre de priorité, grâce à un processus de dialogue et de recherche de consensus, les investissements à réaliser. Cette approche vise à mieux refléter les souhaits et les avis des citoyens sur la meilleure façon de dépenser les ressources publiques. Le processus débute par une réunion ouverte aux représentants de la société civile, à la population et aux entités privées basées à Miraflores ; tous ceux qui souhaitent y participer peuvent s'y inscrire. Chacun des participants se voit expliquer l'approche et les étapes du mécanisme, puis des ateliers sont organisés sur le recensement des problèmes et la classification par ordre de priorité des projets susceptibles d'être mis en œuvre par la municipalité. Après une étude de faisabilité technique, les propositions de projets sont classées en fonction de leur date de mise en œuvre souhaitée, au moyen d'un vote des membres. Par la suite, tous les citoyens ont la possibilité de voter, et les projets les plus populaires sont formalisés par la mairie et inscrits au budget.

Source : OEA (2014), « Gobierno Municipal Abierto en América Latina - De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa », Organisation des États américains, www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf.

De plus, les administrations locales se caractérisent par un niveau élevé d'hétérogénéité, car leur taille, leurs ressources financières ainsi que les capacités et les compétences de leurs agents diffèrent considérablement. Cela peut créer des distorsions entre les municipalités, dans la mesure où la création et l'exploitation de plateformes d'information en ligne sont coûteuses. Pour résoudre ce problème, des administrations provinciales et départementales ont trouvé des moyens novateurs de regrouper toutes les municipalités et de leur assurer le même niveau d'accès à cet outil ; tel est, par exemple, le cas de la province de Biscaye, en Espagne (encadré 6.16).

Encadré 6.16. **Ouverture des municipalités dans la province de Biscaye (Espagne)**

Le Conseil provincial de Biscaye, en Espagne, a développé une approche novatrice qui regroupe toutes les municipalités de la province et donne aux citoyens un rôle décisif dans l'amélioration des politiques locales et la qualité des services publics de la région. Partant du principe qu'« une institution moderne doit être proche et accessible pour ses citoyens », le Conseil s'engage à « continuer à travailler à des espaces de coopération et de participation sociale afin de pouvoir être systématiquement redevable, transparent et efficient ».

À cette fin, le Conseil provincial de Biscaye a créé un site internet convivial (http://zabaltzen.balmaseda.net/es/portada/) ainsi qu'une application pour smartphones, appelée « *Udala zabaltzen* » [Ouverture des municipalités], ce qui permet aux citoyens de signaler les défauts au niveau des infrastructures, tels que, par exemple, des nids de poule ou des installations sanitaires à améliorer. Le site internet et l'application offrent aux citoyens la possibilité d'indiquer l'emplacement exact du problème signalé, ce qui facilite un transfert rapide de ces indications au service compétent. Dès qu'un problème ainsi signalé est résolu, cette indication est fournie ; l'action du Conseil provincial, de la municipalité et du service compétent est donc exposée au regard des administrés.

La province de Biscaye est l'une des premières administrations locales à passer de l'administration électronique au gouvernement ouvert, lequel, selon la définition du Conseil provincial de Biscaye, repose sur trois piliers : la transparence, la participation et la collaboration. Entre autres fonctionnalités disponibles sur son site internet, les citoyens ont la possibilité de dialoguer directement avec le maire de chaque municipalité et de faire entendre leurs besoins et suggestions dans le cadre d'un échange direct. À certaines occasions, le Conseil provincial a ouvert des sondages en ligne à tous les citoyens afin de repérer les besoins en termes de nouvelles infrastructures ou d'autres améliorations possibles. Afin d'accroître la transparence et la redevabilité au niveau local, la province publie, en outre, des renseignements sur ses marchés publics.



Source : BiscayTik (s. d.), « Diputación Foral de Bizkaia », www.bizkaia.eus/home2/archivos/DPTO1/goazen2030/Bizkaia2030_CAST.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

La **participation** devient encore plus importante au niveau local. Le fait d'associer activement les citoyens et les autres parties prenantes contribue à une utilisation plus ciblée des ressources limitées des administrations locales et à une meilleure conception et prestation des services publics, par exemple via une consultation des citoyens sur leurs besoins ou sur leur avis quant à des questions sensibles telles que les questions

d'urbanisme. Pour que la participation des citoyens soit efficace, les administrations locales doivent partager leurs programmes avec les citoyens et se montrer déterminées à ce que les propositions générées conjointement aient un impact sur le cycle des politiques publiques. Dans le même temps, la participation active exige que les citoyens acceptent une responsabilité accrue en matière d'action publique.

Ouvrir le processus de l'action publique au moyen de consultations ouvertes au niveau local est l'une des étapes les plus importantes de la mise en place d'un gouvernement ouvert local, car il est beaucoup plus facile d'associer véritablement tous les membres de la collectivité sur un petit territoire (une ville, voire un quartier). Les administrations locales se rapprochent ainsi de leurs administrés, et le niveau d'implication potentielle est beaucoup plus élevé de part et d'autre. Autre avantage majeur : un gouvernement ouvert local favorise une meilleure compréhension et appropriation des problèmes sur lesquels les citoyens sont consultés. Les conseils citoyens locaux, pratique courante dans la plupart des pays d'Amérique latine, offrent une illustration de cette approche. Ces conseils exercent généralement une fonction purement consultative auprès des élus locaux, sur des questions spécifiques telles que l'urbanisme, le logement ou certains domaines d'action (éducation, affaires sociales) ; la mise en œuvre des plans et politiques est laissée à l'initiative de la municipalité. Les données dont nous disposons au sujet de l'Amérique latine illustrent l'importance des capacités et de la bonne volonté des acteurs participant à ces conseils, et notamment de l'attitude adoptée par les administrations locales à l'égard de la participation des citoyens (ELLA, s. d.) (encadré 6.17).

Encadré 6.17. **Les conseils citoyens locaux en Amérique latine**

Depuis les années 80, les pouvoirs publics latino-américains ont établi une nouvelle relation avec leurs citoyens, et permettent à ces derniers de participer plus activement au processus de décision. Ils y sont parvenus, en partie, grâce à la création de conseils citoyens locaux.

Bien que les conseils locaux aient différentes appellations et formes à l'échelle de l'Amérique latine, ils partagent des caractéristiques communes. De manière générale, ils regroupent des représentants de différents secteurs de la société civile, tels que le monde universitaire, les organisations civiques ou locales et le secteur privé, et ils les associent aux représentants des autorités politiques locales au sein d'un organe unique où, ensemble, ils élaborent des politiques publiques ou des programmes de développement. En outre, ils poursuivent généralement un objectif commun : renforcer la démocratie et améliorer la qualité et la réactivité des politiques publiques au niveau local.

Dans certains cas, la mise en place des conseils locaux est prévue par la Constitution (par ex. Constitution du Pérou – titre IV, chapitre XIV sur la décentralisation) ou une loi nationale (par ex. loi nationale mexicaine sur l'eau, qui prescrit la création de conseils de bassin) ; dans d'autres cas, les conseils ont vu le jour à l'initiative des administrations locales et des citoyens (par ex. en Colombie, avec les conseils municipaux des jeunes de Medellin).

En général, les conseils locaux d'Amérique latine sont constitués de représentants élus de divers secteurs sociaux, politiques et parfois économiques, ce qui montre l'importance des capacités et de la bonne volonté des acteurs participant aux conseils, et en particulier de l'attitude adoptée par les administrations locales à l'égard de la participation des citoyens.

Encadré 6.17. **Les conseils citoyens locaux en Amérique latine** *(suite)*

Les conseils locaux d'Amérique latine suivent deux grands modèles s'agissant de l'éventail des domaines thématiques dont ils traitent. Selon le premier modèle, les conseils locaux peuvent examiner et déterminer des plans globaux de développement qui recouvrent de nombreuses problématiques sectorielles, à l'instar du Plan de développement concerté du Pérou (*Plan de desarrollo concertado*). Selon le deuxième modèle, les conseils locaux sont créés pour traiter de domaines thématiques spécifiques, tels que la politique sociale, la protection de l'environnement, la gouvernance urbaine ou la prestation des services publics, à l'instar des Conseils locaux de la santé du Paraguay.

Source : ELLA (s. d.), « Increasing Citizen Participation in Local Governance: Latin America's local citizen councils », synthèse, http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20B RIEF2_0.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

Au niveau local, la **redevabilité** est souvent abordée sous l'angle de la prestation des services publics. La principale préoccupation des citoyens est l'aptitude de l'administration locale à faire face aux problèmes concrets qui jouent directement sur leur vie quotidienne, qu'il s'agisse des résultats de l'école locale, du fonctionnement des transports publics ou encore de la gestion des déchets. La mise en œuvre d'outils spécifiques de redevabilité au niveau local continue de représenter un défi important, car un large éventail de conditions préalables d'ordre politique, institutionnel et social doivent être réunies pour garantir que les élus locaux, les agents publics et les autres parties prenantes répondent de leurs actes et n'abusent pas de leur pouvoir. En ce sens, exiger une redevabilité directe est plus aisé au niveau local, car il est plus facile pour les citoyens de se rassembler et de poser des questions sur les fonds publics ou les textes, ce qui fait de la gouvernance locale un outil d'action citoyenne.

De plus, bien que les processus de décentralisation puissent renforcer la redevabilité en rapprochant les autorités de la population, ils peuvent aussi présenter des risques de corruption, car les responsables locaux peuvent avoir davantage d'intérêts particuliers fondés sur des liens familiaux, amicaux ou professionnels, ce qui peut influer sur leur prise de décision. La plupart du temps, la rémunération des responsables locaux peut être faible par rapport à l'échelon national, et les institutions conçues pour leur faire rendre des comptes ne reflètent pas toujours la dimension locale, ce qui les rend inadéquates. Lorsque les acteurs publics clés (ou ceux qui agissent pour leur compte) au niveau local s'acquittent de leurs mandats selon des codes éthiques et moraux stricts et se conduisent honnêtement, la corruption a peu de chance de s'enraciner.[2] En revanche, lorsque la corruption intervient au niveau local, elle peut avoir un impact particulièrement dévastateur sur la vie des citoyens (Transparency International, 2009). En somme, lorsque la transparence, la redevabilité et la participation sont placées au cœur du système de gouvernance locale, les risques de corruption sont réduits. Les citoyens peuvent participer à l'action publique, influer sur sa conception et sa mise en œuvre et demander des comptes aux responsables locaux pour leurs décisions. Les responsables locaux agissent dans l'intérêt général, sont transparents sur leurs activités et en assument la responsabilité.

À mesure que les réformes en matière de décentralisation (à différents stades) se généralisent à l'échelle mondiale, l'autonomie des administrations locales augmente, tout comme la marge de manœuvre des responsables locaux, ce qui peut donner lieu à des situations de conflit d'intérêts, de népotisme ou de corruption. Il est donc important de mettre en place des mécanismes de redevabilité efficaces du côté de l'offre (redevabilité publique) et de la demande (redevabilité citoyenne) pour assurer une meilleure gouvernance locale, comme le montre le graphique 6.6.

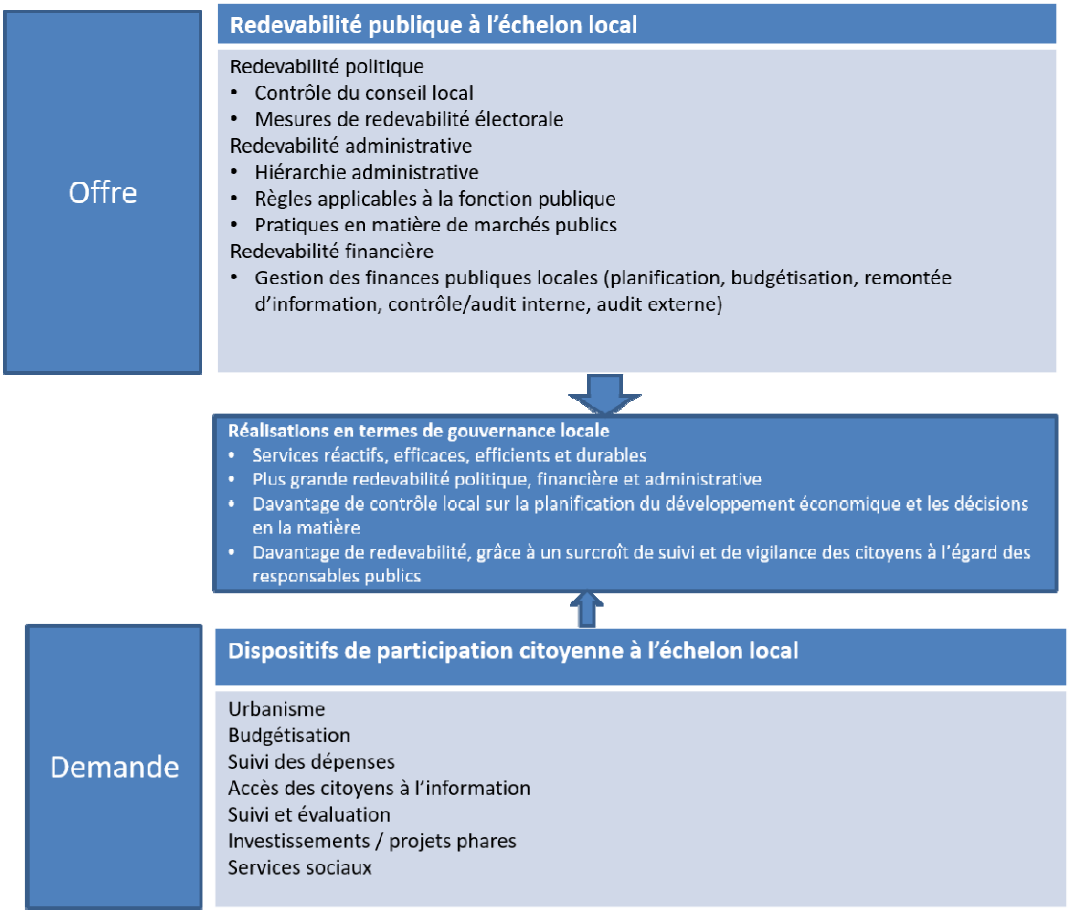
Les pouvoirs publics sont chargés de répondre du mieux qu'ils peuvent aux besoins des citoyens qu'ils représentent, de façon pertinente pour chaque citoyen. Les administrations locales sont de plus en plus conscientes de la nécessité d'adapter leurs services aux besoins et aux exigences des administrés, mais la mise en place des changements nécessaires reste lente dans certaines municipalités. Il reste donc une marge de progression importante dans des domaines tels que la transparence et la redevabilité, étant précisé que le manque de progrès dans ces domaines peut peser sur la confiance des citoyens à l'égard des services publics.

La formulation de la politique en matière de gouvernement ouvert à partir du niveau local

Bien que les autorités nationales n'aient que récemment ouvert leur programme national en matière de gouvernement ouvert à des initiatives locales, des pratiques de dialogue et de redevabilité ont été mises en place avec succès depuis des décennies, même si on ne parlait pas encore de « gouvernement ouvert ».

De fait, les municipalités et leurs représentants ont un rôle clé à jouer dans les réformes en matière de gouvernement ouvert, car ils ont tendance à avoir des échanges plus fréquents avec leurs citoyens quant à leurs besoins, à leurs souhaits et à leur avis sur les politiques locales et nationales. Les administrations locales sont donc un allié idéal dans l'élaboration d'une stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert (chapitre 1). Dans la phase initiale de l'élaboration de la politique, les administrations locales peuvent veiller, selon une approche ascendante, à ce que les objectifs de la politique reflètent la réalité et les défis du terrain, ce qui peut favoriser une bonne mise en œuvre et, à terme, la réalisation des objectifs de la politique nationale.

Graphique 6.6. **Cadre de redevabilité pour les administrations locales selon une démarche de gouvernement ouvert**



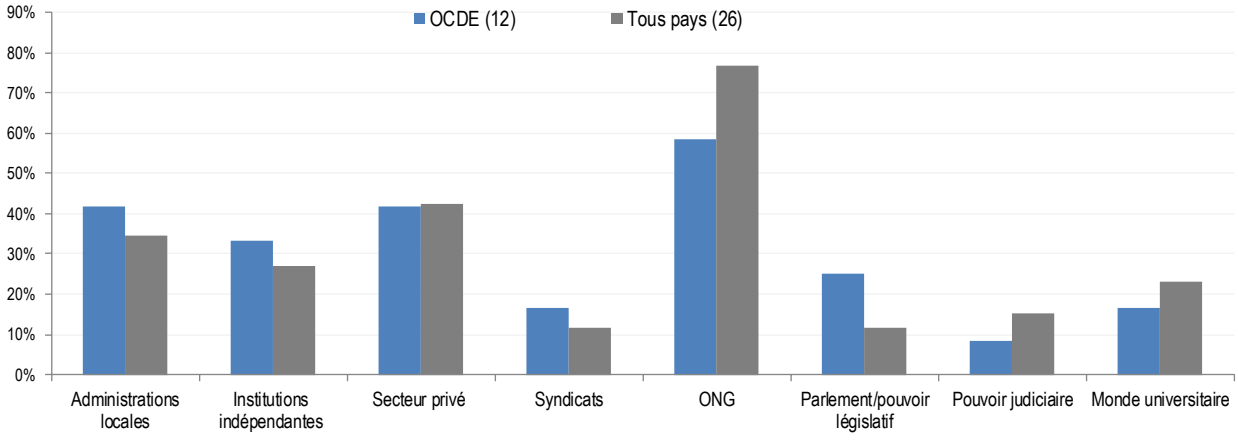
Source : élaboré par l'auteur à partir de Serdar, Y., B. Yakup et R. Serrano-Berthet (2008), « Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance », *Local Governance and Accountability Series*, n° 113, juillet 2008, Banque mondiale, http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/LocalGovernmentDiscretionandAccountability.pdf.

Malgré l'importance de l'échelon local, rares sont les pays qui, comme le Pérou ou la Suisse, ont indiqué que des représentants des administrations locales étaient associés à l'élaboration de la stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert.[3] De plus, peu de pays ont également associé les administrations locales aux dispositifs de coordination de la stratégie en matière de gouvernement ouvert. Si près de la moitié des pays de l'OCDE (42 %, contre 35 % pour l'ensemble des pays) ont associé les administrations locales, ce pourcentage est nettement inférieur en Amérique latine, puisqu'il s'établit à 20 % (graphique 6.7).

De plus, lorsqu'on s'intéresse à la participation des autres membres des dispositifs de coordination de la stratégie de gouvernement ouvert à l'échelon national, on constate que les administrations locales sont peu représentées.

Cela reflète le rôle limité des acteurs infranationaux, alors qu'ils assurent une fonction clé dans la phase de mise en œuvre. Le fait de réunir les autorités nationales et infranationales au sein d'un tel mécanisme exposerait les responsables nationaux aux approches novatrices qui sont souvent apparues au niveau local. Ainsi, ce mécanisme pourrait servir d'espace d'échange de bonnes pratiques entre les régions, les provinces et les villes et, dans le même temps, permettre un apprentissage mutuel entre le niveau infranational et le niveau national sur les initiatives en matière de gouvernement ouvert.

Graphique 6.7. **Représentation des administrations locales dans le dispositif de coordination du gouvernement ouvert**



Note : seuls les pays ayant répondu que la coordination des initiatives en matière de gouvernement ouvert se faisait par le truchement d'un dispositif *ad hoc* de type commission du gouvernement ouvert apparaissent dans le graphique.

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

L'échelon infranational est de plus en plus associé aux réformes en matière de gouvernement ouvert ; un certain nombre de plans d'action nationaux établis dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) englobent d'ores et déjà des engagements portant sur les administrations infranationales. Selon le site internet du PGO (s. d. b), en septembre 2016, 38 des 70 pays membres avaient déjà inscrit des engagements liés au niveau infranational dans l'un de leurs plans d'action nationaux. Certains des engagements visent plus particulièrement le renforcement de la transparence, de la redevabilité et de la participation citoyenne dans les municipalités ; tel est, par exemple, le cas d'un engagement figurant dans le plan d'action national du Danemark pour 2014, et intitulé : « projet pilote de municipalité libre », qui vise à mettre en place une municipalité plus intelligente, plus économe en ressources et moins bureaucratique. D'autres engagements mettent l'accent sur les données ouvertes au niveau local, comme dans le cas du portail des administrations locales évoqué par l'Irlande dans son plan d'action national pour 2014.[4] L'intégration par la Colombie de l'échelon infranational à son plan d'action national dans le cadre du PGO est évoquée plus en détail dans l'encadré 6.18.

Encadré 6.18. **Le gouvernement ouvert à l'échelon local dans le deuxième plan d'action de la Colombie dans le cadre du PGO**

En 2015, la Colombie a présenté son deuxième plan d'action dans le cadre du PGO, pour la période 2015-17. Ce plan comporte 18 engagements et 2 nouveautés. La Colombie s'est employée à améliorer la transparence et la redevabilité au sein du système judiciaire, et elle a également étendu à l'échelon infranational les réformes en matière de gouvernement ouvert. Aux termes de l'engagement n° 9, le département d'Antioche s'engage à mettre en place une administration transparente et responsable. Il s'agit déjà du département le mieux classé selon l'indice de transparence établi par Transparence pour la Colombie (TPC), et le gouverneur d'Antioche a promis de continuer d'agir en faveur de l'ouverture de l'administration au sein de son département.

Plus précisément, le département entend respecter les principes du PGO en organisant des auditions de reddition de comptes dans les 125 municipalités d'Antioche. Dans le cadre de ces auditions, auxquelles 12 000 citoyens au total participeront au cours des deux années, les municipalités rendront compte de l'exécution du plan de développement du département, des résultats des Salons de transparence sur la passation des marchés publics ainsi que des résultats des accords publics signés par les maires des municipalités d'Antioche.

Source : PGO (2015b), « Colombia's 2015-2016 OGP Action Plan », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/country/colombia/action-plan.

Si l'inclusion de la dimension locale aux plans nationaux est une étape essentielle pour tirer parti des actions innovantes menées en matière de gouvernement ouvert, repérer et favoriser les initiatives novatrices à l'échelon local en matière de données ouvertes, de transparence des marchés publics, de budgétisation participative et d'engagement civique sont autant de catalyseurs essentiels pour concrétiser l'ouverture de l'administration à tous les niveaux.

Perspectives : obstacles à surmonter par les administrations infranationales pour améliorer les résultats des programmes en matière de gouvernement ouvert

Comme le montrent les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*, recenser les difficultés susceptibles d'entraver la généralisation à l'ensemble des niveaux d'administration de la stratégie nationale en matière de gouvernement ouvert aide les responsables publics à garder à l'esprit les diverses difficultés devant être surmontées par les administrations infranationales, y compris :

- **une méconnaissance des avantages du gouvernement ouvert :** au niveau local, comme au niveau national, l'un des obstacles les plus fréquents à l'ouverture de l'administration est l'absence ou l'insuffisance de la sensibilisation des agents publics aux avantages des réformes correspondantes. Comme le confirment les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*, une pression exercée par la société civile et des campagnes et ateliers de sensibilisation des agents publics aux divers avantages décrits dans le présent rapport pourraient atténuer ce problème.

- **une faible participation des administrations infranationales aux processus de prise de décision au niveau national :** comme on l'a déjà vu, les administrations locales sont de plus en plus associées aux dispositifs de coordination de l'ouverture de l'administration, même si elles sont en concurrence avec d'autres groupes s'agissant d'influencer le programme national en la matière. On a déjà évoqué, dans ce chapitre, les efforts déployés afin de parvenir à un modèle d'État ouvert englobant l'ouverture de la justice, du parlement et de l'ensemble des niveaux d'administration ; cette action devrait permettre de faire face à ce problème de participation.
- **Des ressources limitées au niveau local :** de nombreux pays membres et non membres de l'OCDE font face à des restrictions budgétaires qui pèsent, au niveau municipal, sur l'aptitude à assurer les activités courantes de prestation des services publics.

Même si c'est très important, il sera donc difficile de convaincre les maires et les autres responsables locaux d'affecter des moyens budgétaires à des initiatives visant à renforcer la transparence, la redevabilité et la participation des citoyens. De plus, le manque de ressources humaines ou d'infrastructures en matière de TIC pourrait constituer un obstacle à la bonne exécution par les administrations infranationales de la politique en matière de gouvernement ouvert.

- **Les faibles niveaux de cohérence et de complémentarité** entre les activités prévues par les différents niveaux d'administration. Il est important d'harmoniser les programmes nationaux et locaux (coordination verticale multi-niveaux) (encadré 6.19).

Encadré 6.19. **Concertation entre les autorités nationales et infranationales**

La **Belgique** a sans doute le système de concertation entre niveaux d'administration le plus sophistiqué, et donc le plus compliqué. Cela reflète ses dispositifs constitutionnels, qui n'accordent aucune primauté à l'échelon fédéral et présentent un niveau élevé de conflits entre les différentes entités fédérées. La collaboration entre les niveaux d'administration a été institutionnalisée par la création d'un comité de concertation et de conférences interministérielles. Le premier est composé de représentants des différents niveaux d'administration et traite de questions ponctuelles ; on a recours aux secondes pour la préparation et l'élaboration de politiques communes pour un domaine d'action particulier. Il existe également des protocoles de collaboration pour les situations où les compétences sont partagées et où la bonne mise en œuvre de ces compétences nécessite une collaboration entre les autorités.

Au **Chili**, le Secrétariat d'État au développement régional et administratif (SUBDERE) se concerte avec l'Association nationale des conseillers régionaux et l'Association des municipalités du Chili sur des questions de nature plus politique, comme le transfert des responsabilités et la dynamique de l'échelon régional. Un Système national d'information municipale offre une source complète d'informations sur la gestion des 345 municipalités du pays, et propose des données sur les budgets, les ressources humaines et les services qui ont été transférés à l'administration municipale, ainsi qu'un certain nombre d'indicateurs de gestion.

Encadré 6.19. **Concertation entre les autorités nationales et infranationales** *(suite)*

Au **Mexique**, les forums nationaux de professionnalisation (*Foros Nacionales de Profesionalización*) organisés par l'Institut national pour le fédéralisme et le développement municipal (*Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*), qui ont vu le jour en 2001, permettent aux participants de débattre des questions techniques liées à la professionnalisation des agents municipaux et à la mise en place d'un service de gestion des carrières à l'échelon municipal. Dans ces forums, les participants ont la possibilité d'échanger des expériences et des propositions. Le forum organise régulièrement des réunions nationales et des ateliers régionaux et/ou locaux et encourage la coopération entre les administrations locales par voie électronique, etc. Par ailleurs, la Conférence nationale des municipalités du Mexique (*Conferencia Nacional de Municipios de México*) constitue un autre moyen de tirer des leçons et de faire des propositions visant à améliorer la gestion publique. Elle rassemble des municipalités appartenant aux trois principales forces politiques du pays.

En **Espagne,** le Statut de base de l'employé public (EBEP) impose la coopération entre les administrations publiques des trois niveaux d'administration. Les principaux organismes de coopération sont les « conférences sectorielles », qui regroupent des représentants de l'État, des communautés autonomes et de Ceuta et Melilla, en collaboration avec les plus hauts représentants de chaque domaine d'action. À l'échelon inférieur, on trouve d'autres organes qui suivent une approche technique. Ces organes concluent des accords sur les questions d'administration publique par consensus. La Commission nationale de l'administration locale (CNAL) est l'organe permanent de collaboration entre les autorités centrales et locales. La CNAL publie des rapports sur les projets nationaux de loi ou de règlement qui intéressent les administrations locales et leur administration. La Conférence sectorielle pour les affaires locales constitue un autre organe de coopération entre les autorités centrales, régionales et locales.

Source : OCDE (2013), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, Examens territoriaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-8-en ; OCDE (2014a), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en.

En somme, les administrations locales peuvent contribuer à la qualité de la politique nationale en matière de gouvernement ouvert, en raison de leur proximité avec les besoins et les souhaits de leurs citoyens. Les autorités pourraient envisager d'associer davantage les représentants de tous les niveaux d'administration à la conception et à la mise en œuvre de la politique.

Le gouvernement ouvert et les médias

Les principes du gouvernement ouvert jouent un rôle important s'agissant d'améliorer la conception et l'exécution des politiques et des services publics. Le soutien apporté à un « écosystème » médiatique fondé sur la liberté d'expression, la liberté d'information et des médias forts, indépendants et divers représente un facteur essentiel de concrétisation de ces principes. Les médias doivent être en mesure de diffuser l'information, de mettre en avant les besoins de la population, de suivre l'action des responsables et de leur demander des comptes.

Un écosystème informationnel et médiatique couvre à la fois la gouvernance des médias (par exemple, les lois et les pratiques régissant les médias professionnels, les dispositions relatives à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, les organismes de réglementation, etc.) et les acteurs (tels que les sociétés de médias, les journalistes et les citoyens fournissant des informations au moyen des médias sociaux). Une autre composante de l'« écosystème » est le paysage médiatique de façon plus générale, et notamment les modèles d'actionnariat et de financement des médias, les relations entre les autorités et les médias et les rapports entre les médias et la société civile. Aux fins du présent rapport, le terme « médias » désigne les médias professionnels, quel que soit le support (radio, presse écrite, télévision, internet), les thèmes (médias ciblant un public féminin, les jeunes ou encore certaines communautés) et la structure institutionnelle (médias d'État ou publics, médias privés et médias communautaires).

Le lien entre les reformes en matière de gouvernement ouvert et les médias

En ce qui concerne les réformes en matière de gouvernement ouvert, un écosystème médiatique favorisant la transparence et la liberté d'information est à la fois un moyen d'atteindre les objectifs plus généraux de transparence, de redevabilité et de participation liés au gouvernement ouvert et l'objectif même de réformes en matière de gouvernement ouvert. Dans les démocraties qui fonctionnent correctement, les autorités fournissent des informations fiables, crédibles et rapides à la population, car les citoyens ont le droit de connaître les politiques et les activités de leurs pouvoirs publics (OCDE, 1996). Cependant, à côté de la fourniture d'informations par les autorités, les médias jouent un rôle important dans la diffusion des informations et des analyses auprès de la population.

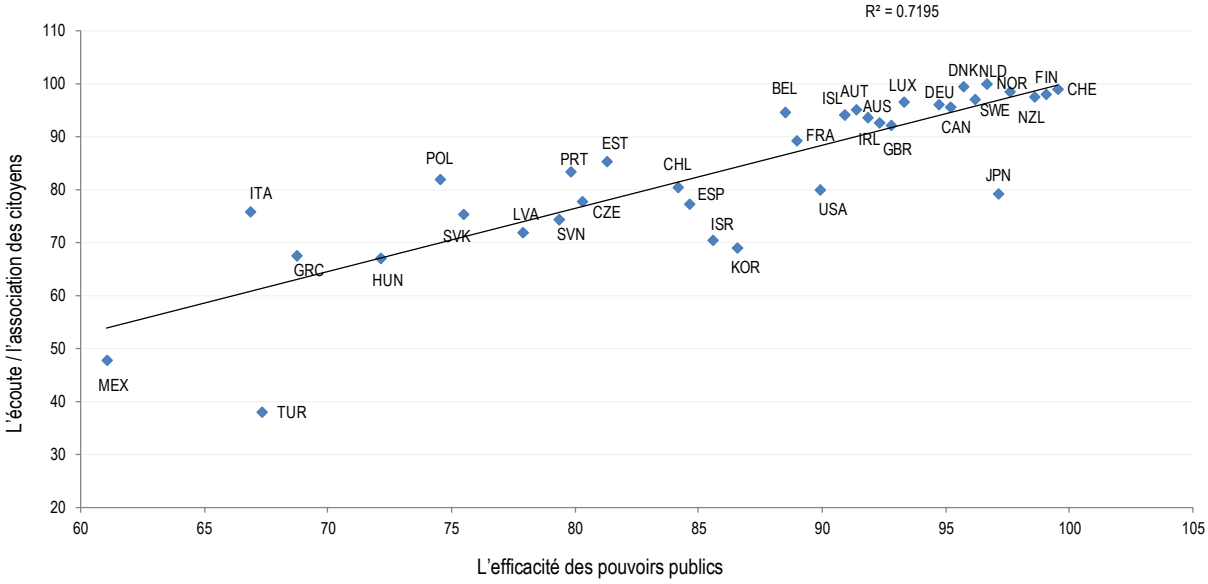
L'avènement des nouvelles technologies a favorisé l'apparition d'un journalisme citoyen, dans le cadre duquel le grand public participe à la collecte, à la diffusion et à l'analyse de l'actualité et de l'information, notamment par le truchement des médias sociaux, jouant ainsi un rôle de plus en plus important dans la mise en place d' écosystèmes médiatiques propices à l'ouverture et à la liberté d'information. Cette participation accrue des citoyens constitue une alternative aux médias traditionnels et élargit les moyens par lesquels l'information est recueillie et diffusée, ainsi que les possibilités de contact direct entre les autorités et les citoyens. Néanmoins, les médias plus traditionnels continuent d'occuper une place importante, non seulement dans la diffusion et le décryptage de l'information officielle, mais aussi dans le suivi de l'action des pouvoirs publics. Grâce à ces actions, un écosystème médiatique fonctionnant correctement peut favoriser la bonne gouvernance et la démocratie, essentiellement en contribuant à la promotion des principes liés au gouvernement ouvert :

- **La transparence :** en recueillant et en diffusant de l'information sur les performances des administrations publiques, par exemple en relayant des déclarations officielles ou en enquêtant sur des sujets peu connus, les médias traditionnels et sociaux favorisent la transparence du secteur public et permettent aux citoyens et aux acteurs privés de prendre des décisions politiques ou économiques éclairées. De plus, les journalistes figurent parmi ceux qui recourent le plus aux dispositions sur l'accès à l'information et aux lois sur la liberté d'information, jouant ainsi un rôle clé pour surmonter les obstacles liés à la mauvaise volonté des autorités ou à la complexité des procédures.

- **La redevabilité** : les journaux, la télévision, l'internet et les médias sociaux offrent aux journalistes des outils précieux pour jouer leur rôle dans la lutte contre la corruption à petite échelle et systémique et dans la redevabilité des responsables publics à l'égard des citoyens. Mettre en place des politiques et des textes favorables en la matière est une tâche essentielle pour tout État soucieux de promouvoir les valeurs d'une gouvernance saine et démocratique.
- **La participation** : dans un environnement où les citoyens sont libres d'exprimer leurs préoccupations en public ou via les médias traditionnels ou sociaux, il est plus facile pour les pouvoirs publics de prendre conscience de l'avis des citoyens sur les politiques et les services publics. Grâce à ce dialogue direct, les responsables publics sont en mesure de concevoir et de mettre en œuvre des politiques répondant aux besoins des citoyens.

Divers travaux ont mis en évidence le rôle qu'un environnement médiatique robuste pouvait jouer dans l'amélioration de la gouvernance publique et l'ouverture de l'administration. Les scores pour l'indicateur de la Banque mondiale « Être à l'écoute et rendre compte » – qui reflète les perceptions quant à l'association des citoyens au choix de leurs dirigeants, ainsi que la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté des médias – sont positivement corrélés avec l'efficacité de la gouvernance (graphique 6.8). Bien que les données ne signifient pas nécessairement qu'il existe un lien de causalité, et ne permettent pas de déterminer dans quelle direction cette causalité jouerait, ces constations semblent confirmer que, conformément à l'hypothèse qui sous-tend le gouvernement ouvert, le fait d'être à l'écoute et de rendre compte favorise la qualité de la gouvernance.

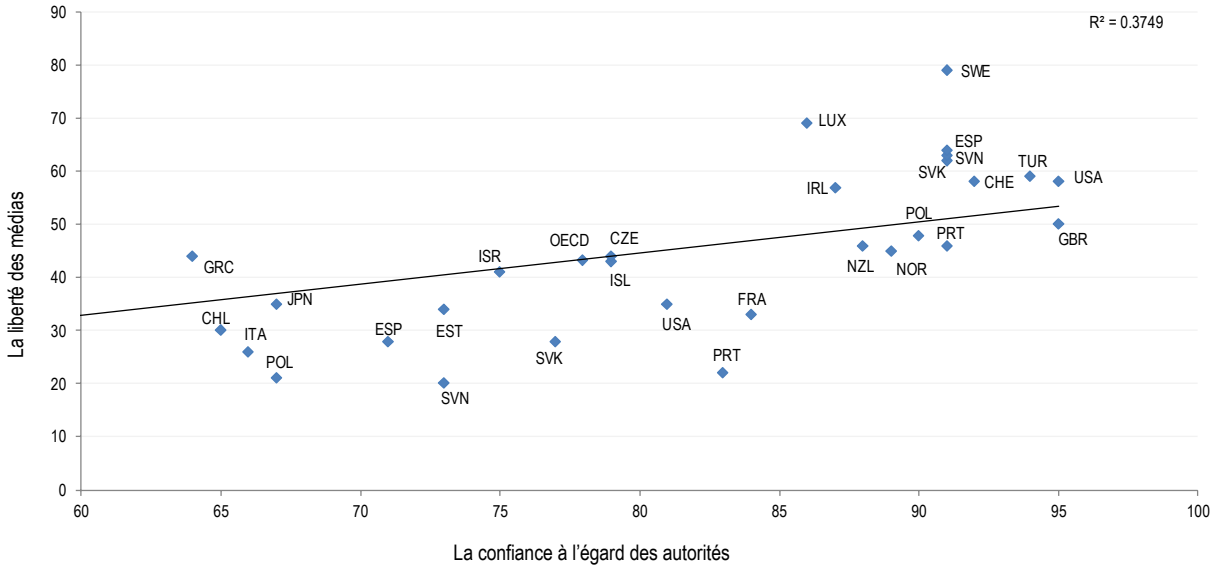
Graphique 6.8. **Rapport entre l'écoute / l'association des citoyens et l'efficacité des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE**



Source : Banque mondiale (2015), « Indicateurs de gouvernance mondiaux » (base de données), Banque mondiale, Washington.

De plus, selon l'enquête Gallup World Poll, il semble exister une relation positive entre la liberté des médias et la confiance à l'égard des pouvoirs publics, tout particulièrement lorsque les scores en matière de liberté des médias sont supérieurs à 50 % (graphique 6.9). Tout comme, on l'a vu, il existe un rapport entre les scores en matière d'écoute/d'association des citoyens et l'efficacité des pouvoirs publics, ces données semblent montrer qu'un surcroît de liberté et de transparence peut, à terme, favoriser la confiance de la population à l'égard des autorités.

Graphique 6.9. **Rapport entre la liberté des médias et la confiance à l'égard des autorités nationales dans les pays de l'OCDE**



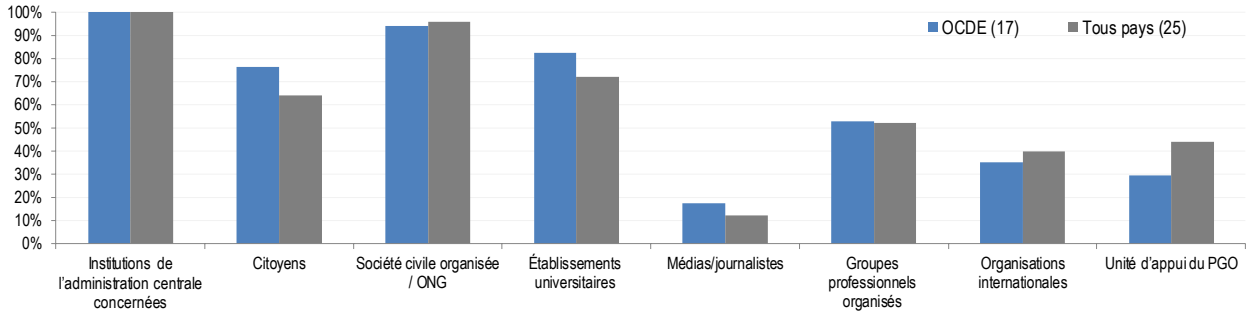
Source : Gallup (2015), « Gallup World Poll », www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

Permettre aux médias de favoriser le gouvernement ouvert

Au-delà du lien général entre les principes du gouvernement ouvert et les médias, il est important de comprendre les mécanismes spécifiques par lesquels les pouvoirs publics peuvent, soit favoriser directement l'ouverture via les médias, soit entraver le rôle des médias dans la promotion et la facilitation de la liberté d'information et d'expression. Ces mécanismes englobent les textes en matière d'accès à l'information, les restrictions à la liberté d'expression et l'intervention des autorités dans la surveillance des médias et la couverture de l'actualité. Il est également important de comprendre que des textes législatifs ou réglementaires qui ne concernent pas spécifiquement les médias ou leurs activités peuvent néanmoins jouer un rôle essentiel dans l'aptitude de l'écosystème médiatique à favoriser l'ouverture et la transparence. L'enquête de l'OCDE montre néanmoins que les médias continuent de ne jouer qu'un rôle limité dans l'élaboration de la stratégie en matière de gouvernement ouvert (graphique 6.10). De tous les acteurs associés au processus, ce sont les médias qui le sont le moins, puisqu'ils interviennent dans seulement 12 % des pays (18 % pour la zone OCDE). Seuls l'Espagne, le Mexique

et les Pays-Bas ont indiqué associer les médias à l'élaboration de leur stratégie en matière de gouvernement ouvert.[5]

Graphique 6.10. **Faible association des médias et des journalistes à l'élaboration des stratégies en matière de gouvernement ouvert**

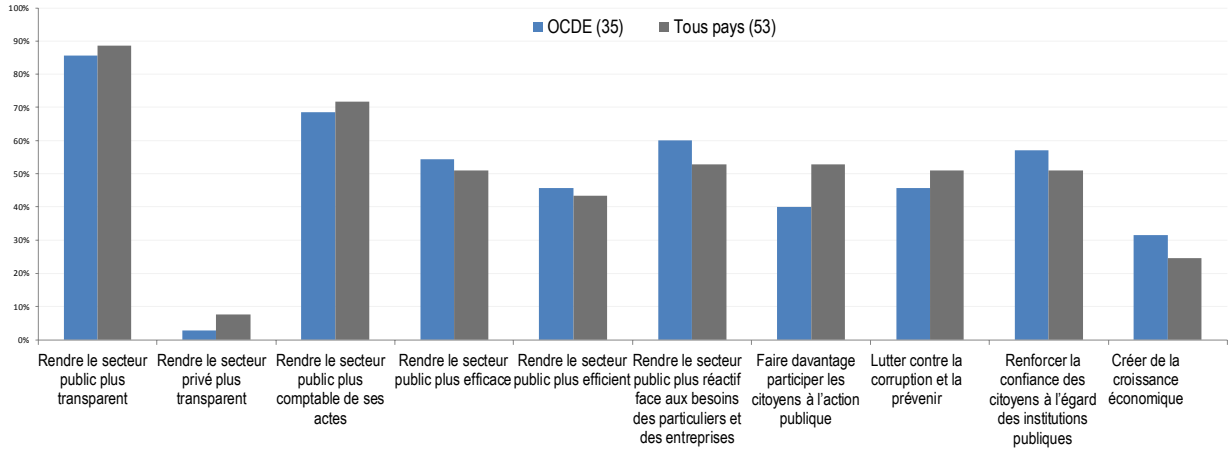


Note : seuls les pays ayant répondu qu'ils avaient adopté une stratégie en matière de gouvernement ouvert ont été interrogés.

Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

La transparence de l'administration et l'accès à l'information figurent parmi les éléments essentiels à un écosystème médiatique robuste. Il est intéressant de noter que 89 % des pays ayant répondu à l'enquête de l'OCDE (86 % pour la zone OCDE) indiquent que l'un des principaux objectifs de leurs initiatives en matière de gouvernement ouvert était d'améliorer la transparence du secteur public (graphique 6.11). À l'inverse, très peu de pays espèrent améliorer la transparence du secteur privé grâce à leurs initiatives en matière de gouvernement ouvert. Cela montre à quel point les pouvoirs publics peuvent considérer l'écosystème médiatique à la fois comme un moyen et comme une fin en matière de transparence. Le lien crucial qui existe entre l'accès à l'information et les médias est particulièrement évident en Lituanie, par exemple, où l'Inspection de l'éthique journalistique est chargée de l'information publique et peut formuler des recommandations en matière de textes régissant l'accès à l'information.

Graphique 6.11. **Principaux objectifs des initiatives des pays en matière de gouvernement ouvert**



Source : réponses des pays à OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

Toutefois, comme le montrent les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* et comme on l'a vu au chapitre 2, de nombreux pays se heurtent à des difficultés de mise en œuvre, même lorsqu'ils ont élaboré et adopté des lois sur l'accès à l'information, ce qui peut nuire à leur écosystème médiatique. Bien qu'il n'existe, dans 71 % des pays de l'OCDE, aucune restriction légale quant à l'identité des personnes pouvant déposer des demandes d'information (OCDE, 2014b), les pouvoirs publics ont trouvé des moyens de restreindre l'accès à l'information, en limitant l'accès à l'information à certaines personnes, en laissant une grande latitude aux services officiels pour déterminer quels documents peuvent être rendus publics ou en s'abstenant de mettre en place des ressources physiques ou en ligne aisément accessibles, par exemple. Les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* montrent qu'il serait possible d'améliorer la mise en œuvre de l'accès à l'information et, par extension, l'aptitude des médias à œuvrer en faveur du gouvernement ouvert. On peut citer comme exemples la Tunisie, l'Indonésie et le Maroc, dont les cas sont évoqués plus en détail dans l'encadré 6.20.

Encadré 6.20. **L'articulation entre le gouvernement ouvert et les médias en Tunisie, en Indonésie et au Maroc**

Après la révolution de 2010-11, la **Tunisie** a adopté plusieurs textes en faveur des médias, tels que le Décret-loi n° 2011-115 du 2 novembre 2011 relatif à la liberté de la presse, ainsi que l'article 31 de la Constitution sur la liberté d'opinion, d'expression, de pensée, d'information et de publication. Comme indiqué dans l'*Examen de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* consacré à la Tunisie, pour consolider ces acquis, les autorités pourraient réviser les textes en vigueur de façon à ce que le Décret-loi relatif à la liberté de la presse couvre le cas des médias en ligne, et elles pourraient également accélérer la mise en place d'une autorité indépendante chargée d'appuyer le droit d'accès à l'information. Ces deux initiatives seraient conformes aux bonnes pratiques de l'OCDE, aux normes internationales et aux principes du PGO, ainsi qu'aux exigences de la société civile (OCDE, 2016b).

En **Indonésie**, les services officiels diffusent essentiellement l'information par le truchement des *Pejabat Pengelola Informasi & Dokumentasi* (bureaux de gestion de la documentation et de l'information – PPID), qui sont censés être mis en place dans tous les ministères et à tous les niveaux d'administration. La loi sur l'accès à l'information prévoit également des dispositifs d'appui s'agissant de concevoir des procédures de mise en œuvre, de régler les différends et de rendre compte de la mise en œuvre de la loi auprès du président et du parlement. Néanmoins, alors que les autorités ont mis en place la loi sur l'accès à l'information en 2010, moins de 50 % des PPID avaient été créés en mars 2015, tous niveaux d'administration confondus. Or, sans PPID, l'accès du grand public à l'information est limité, car il n'existe pas d'autre service officiel chargé de traiter les demandes d'information (OCDE, 2016d).

Au **Maroc**, si la nouvelle Constitution énonce des principes tels que l'accès à l'information, la liberté de la presse et d'association, la transparence et l'intégrité, les autorités n'ont pas encore adopté de loi sur l'accès à l'information qui réponde aux normes internationales. Plus précisément, la loi pourrait être améliorée sur le plan des critères d'admissibilité des demandes, de l'inclusion (les personnes morales ne peuvent pas exercer ce droit, par exemple), des délais (qui sont plus longs que la moyenne au sein de la zone OCDE), des exceptions (qui sont trop larges et gagneraient à être clarifiées) et des désincitations à la réutilisation de l'information. Si les autorités accordaient aux citoyens le droit d'accéder aux documents par voie électronique, adoptaient des formats ouverts et renonçaient à obliger ceux qui souhaitent consulter des documents à justifier leur demande, le Maroc se rapprocherait des bonnes pratiques à l'échelle mondiale (OCDE, 2015d).

Note : à l'heure où le présent rapport est rédigé (septembre 2016), la loi marocaine sur l'accès à l'information n'a pas été adoptée par le parlement.

Sources : OCDE (2016b), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr ; OCDE (2016d), *Open Government Review of Indonesia*, Éditions OCDE, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en ; OCDE (2015d), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

Reconnaitre le droit des citoyens comme des médias à accéder à l'information publique à tous les niveaux d'administration et auprès de tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire), comme l'a fait le Costa Rica dans sa Déclaration pour l'établissement d'un État ouvert (OCDE, 2016e), est une étape essentielle pour favoriser un environnement médiatique propice. La Déclaration indique que chaque pouvoir mettra

en place un plan d'actions prioritaires pour « promouvoir une politique d'ouverture, de transparence, de redevabilité, de participation et d'innovation en faveur des citoyens », qui sera intégrée aux plans stratégiques institutionnels et sera évaluée chaque année (OCDE, 2016e). La politique d'ouverture et d'accessibilité de l'information est un élément clé qui permet aux médias de jouer leur rôle d'information publique et d'enquête de manière efficace, et qui contribue ainsi aux principes du gouvernement ouvert. Il convient également de noter qu'en plus des obstacles d'ordre juridique et procédural que les pouvoirs publics peuvent ériger pour réduire la transparence, l'OCDE a recensé d'autres difficultés plus techniques qui peuvent limiter l'accès à l'information. Par exemple, l'utilisation par les pouvoirs publics de formats de remontée d'information qui ne permettent pas de réutiliser facilement les données constitue un obstacle majeur à une analyse plus poussée de l'information par des journalistes ou par le grand public. Cette limitation ne constitue pas exclusivement un fardeau pour les journalistes mais, les médias ayant besoin de pouvoir accéder à l'information publique, il est bon d'être conscient de tous les moyens par lesquels les pouvoirs publics peuvent chercher à empêcher les médias d'œuvrer en faveur des priorités générales liées au gouvernement ouvert. En Allemagne, la Conférence de presse fédérale offre un exemple de cas où des représentants des différents types de médias peuvent demander des comptes aux autorités et améliorer leur transparence (encadré 6.21) ; il serait possible de s'inspirer de cet exemple dans d'autres pays, au service des principes du gouvernement ouvert.

Encadré 6.21. **Conférence de presse fédérale (Allemagne)**

Les journalistes et les médias ont un rôle essentiel à jouer pour demander des comptes aux autorités et pour étudier de près les questions débattues au sein du parlement et au-delà. À cette fin, il incombe généralement aux pouvoirs publics d'offrir aux journalistes des occasions de poser leurs questions et de recueillir de l'information dans le cadre d'un échange direct avec les responsables publics ou leur porte-parole. Par exemple, des ministres en visite officielle à l'étranger peuvent inviter des journalistes, généralement choisis par leurs soins, à les y accompagner ; de même, les autorités peuvent organiser des conférences de presse à l'occasion de grandes manifestations, du lancement de rapports ou de l'annonce d'un nouveau programme. En Allemagne, cependant, la Conférence de presse fédérale a inversé les rôles, et invite désormais régulièrement le personnel politique afin de lui demander des comptes sur son action.

Les lundi, mercredi et vendredi de chaque semaine, les 14 ministères allemands sont invités à envoyer l'un de leurs porte-parole à la Conférence de presse fédérale. L'approche n'est pas classique, car ce n'est pas le *Bundesregierung* [administration fédérale] qui invite, mais l'Association des journalistes allemands, qui organise cette manifestation depuis 1949. La pression exercée par les pairs et la tradition conduisent les intervenants à accepter régulièrement l'invitation ; on leur demande de rester jusqu'à ce que toutes les questions des journalistes aient reçu une réponse. S'ils ne disposent pas des éléments leur permettant de répondre à une question, la plupart des porte-parole envoient un complément d'information après la conférence de presse. C'est également l'Association des journalistes allemands qui clôt la manifestation régulière. Au moins une fois par an, la Chancelière Merkel ou les principaux représentants politiques et ministres assistent eux-mêmes à la conférence de presse. Par ailleurs, une fois par an, les citoyens sont invités à assister à la conférence de presse et à poser leurs questions en personne à la Chancelière.

Encadré 6.21. **Conférence de presse fédérale (Allemagne)** *(suite)*

Depuis 2004, l'administration fédérale publie le procès-verbal de l'intégralité de la conférence de presse sur son site internet (Bundesregierung.de). D'autres journalistes se sont inspirés de cette démarche et diffusent régulièrement les conférences de presse entières sur leur chaîne YouTube. Les deux approches permettent aux citoyens et aux journalistes non membres de l'Association de recevoir des informations provenant directement des porte-parole des ministères et du gouvernement, ce qui contribue à l'existence d'une société civile mieux informée.

Source : BPK (*Bundespressekonferenz*) [Conférence de presse fédérale] (s. d.), www.bundespressekonferenz.de/ (consulté le 19 septembre 2016).

L'OCDE a recensé un certain nombre de domaines supplémentaires qui mériteront d'être examinés de plus près dans le cadre de sa collaboration avec les pays pour favoriser le rôle des médias dans l'ouverture de l'administration. Au-delà de l'existence et de l'ampleur des lois sur l'accès à l'information, les pays adoptent et appliquent des lois qui restreignent directement la liberté d'action des médias, telles que des lois sur les secrets d'État, la diffamation ou la sédition, ainsi que des lois qui interdisent les actes constitutifs d'un outrage au chef de l'État, par exemple. Les autorités peuvent également limiter l'aptitude des journalistes et des citoyens à enquêter sur et à évoquer des questions d'intérêt général, imposer des restrictions sur l'aptitude des agents publics à s'exprimer librement dans les médias, limiter les conditions dans lesquelles des licences sont accordées aux médias et instaurer des politiques strictes de censure et des pouvoirs permettant de réduire les médias au silence.

Parallèlement aux textes relatifs à la liberté d'information et traitant directement des activités des médias, le cadre stratégique applicable aux médias d'un pays peut lui aussi avoir une incidence sur le pluralisme, la diversité, le financement et l'actionnariat des médias. Ce cadre peut, par exemple, englober des textes sur les médias privés, publics et communautaires qui peuvent avoir un effet sur l'influence politique des médias, ainsi que sur leur financement et leur actionnariat. Les structures institutionnelles chargées de la surveillance de l'écosystème médiatique doivent elles aussi être analysées, notamment sous l'angle de l'existence, de l'ampleur et de la qualité des médias d'État et publics (et du rôle du gouvernement dans la désignation des membres de leur conseil d'administration) ainsi que du mandat et des pouvoirs de l'organisme de surveillance des médias (y compris le rôle du gouvernement dans la nomination des membres de son conseil d'administration).

Enfin, la culture et l'environnement dans lesquels opèrent les médias influent sur leur capacité à œuvrer en faveur des principes du gouvernement ouvert. Ces considérations englobent la culture et l'éthique journalistiques, l'éducation aux médias ainsi que l'actionnariat des grands médias ; la relation entre les autorités et les médias, ainsi que l'ampleur de la pression et de l'ingérence politiques ; les relations des médias avec les organisations de la société civile, en particulier en ce qui concerne le gouvernement ouvert ; et l'existence et l'importance du journalisme citoyen et des médias sociaux. Les

caractéristiques de l'écosystème médiatique – y compris l'ampleur de l'accès à l'information, les limites plus générales à la liberté d'expression, le cadre réglementaire et la structure financière et organisationnelle des médias – déterminent dans quelle mesure les médias peuvent contribuer à la mise en œuvre des principes du gouvernement ouvert.

Dans certains pays, l'écosystème médiatique reste exposé au risque d'être mis au service d'intérêts particuliers, tels que ceux de l'État ou d'entreprises pouvant chercher à favoriser le secret ou des pratiques anticoncurrentielles. Il est donc important de noter que les structures de financement et de gestion des médias peuvent jouer en faveur ou en défaveur des réformes en matière de gouvernement ouvert ; même dans un contexte de liberté des médias, leur concentration entre les mains d'un petit nombre de propriétaires peut limiter leur pluralisme. Compte tenu de la complexité et de la diversité des problématiques qui peuvent avoir une incidence sur l'environnement médiatique, un large éventail d'obstacles peuvent empêcher les médias d'être des outils au service du gouvernement ouvert et, plus largement, de refléter ses idéaux.

Les médias sociaux au service de la redevabilité, de la transparence et du dialogue avec les citoyens

L'utilisation régulière des médias sociaux par le personnel politique, les journalistes et les citoyens a multiplié les moyens permettant à l'écosystème médiatique de tirer parti d'interactions directes entre les médias professionnels, les autorités et la population. Cette évolution peut permettre d'améliorer l'image des autorités et de rétablir la confiance à l'égard des institutions publiques. Les médias sociaux ont, par ailleurs, contribué à faire évoluer la façon dont différents aspects de la vie démocratique sont perçus, en particulier dans le domaine de la participation et de l'inclusion politique (Noveck, 2009). Ceux qui conduisent des campagnes électorales font tout autant appel au pouvoir de persuasion des médias sociaux en tant qu'organisateurs de mouvements politiques qu'en tant que responsables publics, pour améliorer la prestation des services publics. Cependant, les contributions que les médias sociaux peuvent apporter à l'accélération du mouvement d'ouverture de l'administration ne s'arrêtent pas là. Les différents médias sociaux peuvent informer la population des initiatives et des pratiques actuelles et futures en matière de gouvernement ouvert, et susciter l'adhésion des citoyens à une politique nationale en la matière.

Les médias sociaux offrent aux journalistes et aux citoyens la possibilité de demander des comptes aux autorités et de donner plus d'écho à leurs exigences de transparence. S'il relève du devoir des responsables publics de créer un écosystème médiatique favorable, la plupart des responsables politiques sont convaincus des avantages que ces médias innovants recèlent. Les médias sociaux peuvent ainsi offrir un espace de dialogue aux responsables politiques, aux journalistes et aux citoyens. Pour les responsables politiques, les médias sociaux offrent aux pouvoirs publics un autre moyen de rendre des comptes aux citoyens, à côté des lois sur l'accès à l'information ou des directives en matière de gouvernement ouvert. Les médias sociaux peuvent ainsi permettre aux autorités de publier des données publiques pertinentes, puis d'informer les citoyens de leur existence et de leur utilité. Alors que tel n'était pas le cas dans un passé encore récent, les responsables politiques et les agents publics ont désormais la possibilité de communiquer plus facilement avec les citoyens, y compris ceux qui n'avaient, jusqu'à présent, pas

manifesté de grand enthousiasme ou de grand intérêt pour les activités des pouvoirs publics. Pour ces citoyens, Twitter, Facebook ou un blog peuvent se révéler plus attractifs que les canaux traditionnels pour s'informer sur les activités des pouvoirs publics. Outre les présidents ou autres chefs d'État eux-mêmes, certaines institutions comme, par exemple, la présidence du Mexique, sont très actives sur les médias sociaux, avec 68 tweets par jour en moyenne, selon l'étude Twiplomacy 2015 (2015). Ces institutions, ainsi que des dirigeants mondiaux, ont utilisé le portail de streaming en direct Periscope pour informer les citoyens de discours et manifestations importants, tels que le 7e Sommet des Amériques, en 2015 (*ibid.*).

Des diplomates de haut rang eux-mêmes ont mesuré l'intérêt des médias sociaux pour communiquer avec les citoyens. Comme l'a indiqué Federica Mogherini, Haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, « Twitter s'est avéré être un réseau social révolutionnaire, même en politique. Il s'agit d'un canal de diplomatie et de communication extraordinaire » (Twiplomacy, 2015). Du fait du partage rapide d'information qu'ils permettent, les canaux en ligne ont partiellement remplacé les communiqués de presse officiels. Avant que la plupart des médias ou que les communiqués de presse officiels ne confirment sa réélection à la présidence des États-Unis, Barack Obama (@POTUS) a annoncé par un simple tweet (« Quatre ans de plus »), le 6 novembre 2012, qu'il avait été réélu. C'est devenu le message le plus re-tweeté de l'époque, et à ce jour, il a été partagé par plus de 800 000 personnes et « aimé » par plus de 400 000 utilisateurs. À cette époque, Twitter a enregistré une moyenne de 327 452 tweets par minute sur les résultats de l'élection (*The Telegraph*, 2012). En avril 2015, Hillary Clinton a uniquement annoncé via YouTube et Twitter sa candidature à la succession de Barack Obama (Twiplomacy, 2015). En dehors de ces événements particuliers, le personnel politique et les institutions officielles ont fréquemment recours aux médias sociaux pour formuler une opinion sur un fait d'actualité ou pour exprimer des condoléances à la suite de catastrophes naturelles ou d'attaques terroristes, par exemple.

Des groupes politiques, religieux ou ethniques qui se sentaient exclus de la vie publique ou qui avaient l'impression que leurs opinions étaient négligées dans le cycle des politiques publiques ont montré que les médias sociaux constituaient un outil puissant pour attirer l'attention. Parmi les campagnes en ligne qui ont fait du bruit à l'échelle mondiale, on peut citer les manifestations pro-démocratie à Hong Kong, avec l'utilisation du hashtag #OccupyCentral, ou encore les manifestations contre la corruption organisées au Guatemala, et dans le cadre desquelles la démission (#RenunciaYa) du vice-président du Guatemala a été obtenue grâce à l'utilisation de divers médias sociaux. Ces exemples montrent que le grand public ou les autres institutions indépendantes peuvent s'unir et former une masse critique capable d'obliger les autorités à rendre des comptes et d'exiger une bonne gouvernance.

Perspectives : le rôle potentiel des médias dans l'ouverture de l'administration

Les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* et les plans d'action nationaux établis dans le cadre du PGO montrent que les pouvoirs publics n'ont pas encore beaucoup œuvré – au-delà des activités liées à la transparence et à l'accès à l'information – à mettre en place des articulations entre les activités en matière de gouvernement ouvert

et l'écosystème médiatique. Il est cependant encourageant de constater qu'un nombre croissant de pays mettent explicitement l'accent sur les médias dans leurs plans d'action nationaux au titre du PGO, offrant ainsi un modèle aux autres pays s'agissant d'intégrer cette considération à leurs propres réformes en matière de gouvernement ouvert, et montrant comment ce travail peut être étendu. Par exemple, la Croatie s'est engagée à réformer sa loi sur les médias pour lutter contre la censure et améliorer l'actionnariat et la transparence financière des médias (PGO, s. d. c) ; le Monténégro a poursuivi ses efforts visant à dépénaliser la diffamation et à combattre la délinquance contre les journalistes (PGO, s. d. d) ; et la Jordanie cherche à préciser les rôles et les responsabilités des services officiels afin qu'ils puissent collaborer plus efficacement avec le secteur des médias (PGO, s. d. e).

Compte tenu du rôle des médias dans la concrétisation des principes de transparence, de redevabilité et de participation liés au gouvernement ouvert, l'OCDE considère qu'il est crucial de donner aux écosystèmes médiatiques nationaux les moyens d'aider les pays à poursuivre leurs priorités en matière de gouvernement ouvert. Si certains des thèmes pertinents, tels que l'accès à l'information, sont déjà pris en compte dans les *Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert*, mettre explicitement l'accent sur l'écosystème médiatique – y compris les acteurs, le contexte juridique, stratégique et institutionnel, et les structures financières et organisationnelles des médias – peut permettre de faire en sorte que les réformes en matière de gouvernement ouvert contribuent activement à un écosystème médiatique sain favorisant la réalisation des objectifs nationaux en matière de gouvernement ouvert.

Les données recueillies et les obstacles repérés quant à la création d'un environnement favorable au gouvernement ouvert sont importants ; ils permettront, à l'avenir, d'enrichir le soutien assuré par l'OCDE aux pays membres et non membres en y ajoutant une analyse des caractéristiques des écosystèmes médiatiques qui favorisent la transparence, la redevabilité et la participation. L'OCDE est consciente que des travaux supplémentaires sont nécessaires pour favoriser une bonne articulation entre l'environnement médiatique, les objectifs de bonne gouvernance et la croissance inclusive, et qu'il faudra pour cela travailler avec les pouvoirs publics, les acteurs médiatiques et les organisations de la société civile en vue d'accroître la capacité des citoyens à être informés et à donner leur avis.

Principaux constats

- Ce dernier chapitre porte sur l'avenir de l'action menée en matière de gouvernement ouvert. Par exemple, les stratégies en matière de gouvernement ouvert correspondent à un ensemble de domaines et d'initiatives interconnectés reposant sur l'aptitude des pouvoirs publics à élaborer et à mettre en œuvre des initiatives pluridimensionnelles et plurisectorielles ; ces stratégies ont donc posé des jalons et renforcé des compétences nationales qui contribueront au succès de la conception et de la mise en œuvre de l'action menée en rapport avec les Objectifs de développement durable des Nations Unies. Au-delà, notamment, de l'objectif 16, qui porte spécifiquement sur la gouvernance, les principes de transparence, de redevabilité et de participation liés au gouvernement ouvert peuvent contribuer à la réalisation de tous les Objectifs de développement durable. Les pays doivent évoluer vers une approche holistique permettant de coordonner l'action menée par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, les institutions indépendantes ainsi que les administrations infranationales afin de favoriser la transparence, la participation et la redevabilité. Tout en reconnaissant l'indépendance de chacune des institutions, tous les acteurs étatiques concernés pourraient collaborer avec la société civile, le monde universitaire, le secteur privé et les autres parties prenantes intéressées pour bâtir des initiatives plus cohérentes. Dans certains cas, cela pourra impliquer de coordonner l'action au sein d'un service spécifique afin de faciliter le partage des bonnes pratiques et des expériences entre les différents acteurs.
- En raison de leur proximité avec les citoyens, de leur taille plus réduite et de leur centrage sur des questions concrètes, les administrations locales jouent un rôle crucial dans la perception que la population a de la qualité des administrations publiques. Leur situation en fait des alliées idéales pour participer à la définition des priorités du programme national en matière de gouvernement ouvert. De plus, les administrations infranationales offrent des possibilités accrues d'associer activement les citoyens grâce à divers mécanismes et outils. Cependant, les obstacles qu'elles doivent surmonter pour concrétiser le gouvernement ouvert sont nombreux, avec, notamment, une méconnaissance des avantages du gouvernement ouvert, des ressources limitées et une faible participation aux processus de prise de décision au niveau national.
- Enfin, le présent rapport prend toute la mesure de l'importance que revêtent des médias (traditionnels et nouveaux) libres et indépendants pour les principes de transparence et de redevabilité liés au gouvernement ouvert, et note que les médias jouent un rôle relativement limité dans la définition des programmes nationaux en matière de gouvernement ouvert. Un écosystème médiatique favorisant la transparence, la redevabilité et la liberté d'information est à la fois un moyen d'atteindre les objectifs plus généraux du gouvernement ouvert et une fin en soi. Les autorités doivent donc accorder un plus grand rôle aux médias dans leurs stratégies nationales en matière de gouvernement ouvert, en reconnaissant et en soutenant l'action des médias au service des principes et des pratiques du gouvernement ouvert, ainsi que leur capacité à travailler en partenariat avec les citoyens.

Notes

1. Dans la démocratie directe, le citoyen est associé à la quasi-totalité des questions concernant la communauté. Dans la démocratie représentative, les citoyens choisissent, parmi des candidats ou des partis politiques, ceux qui seront chargés de prendre des décisions faisant autorité pour toute la communauté (IDEA, s. d.).

2. Voir, par exemple, l'initiative du Royaume-Uni sur la lutte contre la fraude et la corruption au niveau local sur la période 2016-2019, www.gov.uk/government/publications/fighting-fraud-and-corruption-locally-2016-to-2019.

3. Réponses des pays à OCDE (2015b), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

4. Le plan d'action de la République dominicaine comprend un engagement relatif à l'administration locale ; de son côté, la Corée est en train d'étendre son engagement en matière de budget ouvert aux municipalités ; quant à l'engagement du Mexique en matière de transparence budgétaire, il englobe les transferts d'actifs de l'échelon fédéral aux états fédérés. Dans leur premier plan d'action national dans le cadre du PGO, seuls 28 pays ont ciblé le niveau infranational, ce qui semble révéler une importance croissante du niveau infranational dans les programmes nationaux en matière de gouvernement ouvert.

5. Réponses des pays à OCDE (2015b), « *2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* », OCDE, Paris.

Références

Banque mondiale (2015), « Indicateurs de gouvernance mondiaux » (base de données), Banque mondiale, Washington, http://databank.banquemondiale.org/data/reports.aspx?source=Indicateurs-de-gouvernance-mondiaux.

Banque mondiale (s. d.), « Differences between OIS », page internet, http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/0,,contentmdk:23543235~pagepk:148956~pipk:216618~thesitepk:286305,00.html (consulté le 21 octobre 2016).

BiscayTik (s. d.), « Diputación Foral de Bizkaia », www.bizkaia.eus/home2/archivos/dpto1/goazen2030/bizkaia2030_cast.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

BPK (Bundespressekonferenz) [Conférence de presse fédérale] (s. d.), www.bundespressekonferenz.de/ (consulté le 19 septembre 2016).

Congrès chilien (s. d.), « Congreso Abierto », http://congresoabierto.cl/ (consulté le 28 septembre 2016).

Creţu, V. et N. Creţu (2014), « How to build local open government? », European Public Sector Information Platform, Topic Report n° 2014/7, juillet 2014, www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2014_how_to_build_local_open_government.pdf.

de Mello, L. (2016), « Co-ordination and implementation of the SDGs: The role of the Centres of Government », *Essentiels de l'OCDE*, http://oecdinsights.org/2016/04/05/coordination-and-implementation-of-the-sdgs-the-role-of-the-centres-of-government/.

ELLA (s. d.), « Increasing Citizen Participation in Local Governance: Latin America's local citizen councils », synthèse, http://ella.practicalaction.org/wp-content/uploads/files/120716_GOV_CitPar_%20BRIEF2_0.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

Gallup (2015), « Gallup World Poll », www.gallup.com/services/170945/world-poll.aspx.

Global Partnership for Sustainable Development Data (s. d.), « The Global Partnership in Action », www.data4sdgs.org (consulté le 27 septembre 2016).

Gob247 (2016), « Filosofía y principios del Open Gov. La Justicia: Open Judiciary », *Manual de Gobierno Abierto Para América Latina y el Caribe*, www.gob247.org/?p=518.

Gouvernement du Royaume-Uni (s. d.), « Local council transparency and accountability », www.gov.uk/government/policies/making-local-councils-more-transparent-and-accountable-to-local-people (consulté le 21 octobre 2016).

IDEA (s. d.), « Democracy at the local level: The International IDEA handbook on participation, representation, conflict management and governance », Institut internati onalpourladémocratie et l'assistance électorale, www.idea.int/sites/default/files/publications/democracy-at-the-local-level-handbook.pdf (consulté le 21 octobre 2016).

Institute for Development of Freedom of Information (2015), « France has adopted the National Action Plan on Parliamentary Openness », https://idfi.ge/en/france-action-plan (consulté le 28 septembre 2016).

Jiménez, C. (2014), « Justicia abierta: transparencia y proximidad de la justicia dentro del actual contexto de Open Government », Centro de Estudios Jurídicos y Formación Especializada del Departamento de Justicia, Generalidad de Cataluña, Barcelone, http://justicia.gencat.cat/web/.content/home/ambits/formacio__recerca_i_docum/recerca/cataleg_d_investigacions/per_ordre_cronologic/2015/justicia_oberta_2015/justicia_oberta_recerca_jimenez_spa.pdf.

John, P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage.

Mairie de Milan (2013), entretien avec Caterina Sarfatti, du service des affaires internationales de la ville de Milan.

Mairie de Paris (2015), « Budget participatif », https://budgetparticipatif.paris.fr/bp/le-budget-participatif-.html.

McCarthy, J. (2014), « Americans still trust local government more than state », *Gallup*, 22 septembre, www.gallup.com/poll/176846/americans-trust-local-government-state.aspx.

Noveck, B.S. (2009), *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*, Brookings Institution Press, Washington.

OCDE (2017), *Le financement de la démocratie : Financement des partis politiques et des campagnes électorales et risque de capture de l'action publique*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264263994-fr.

OCDE (2016a), *OECD Public Governance Reviews: Peru: Integrated Governance for Inclusive Growth*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265172-en.

OCDE (2016b), *Le gouvernement ouvert en Tunisie*, Éditions OCDE, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264227170-fr.

OCDE (2016c), *Renforcer l'intégrité du secteur public au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264253612-fr.

OCDE (2016d), *Open Government Review of Indonesia*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en.

OCDE (2016e), *Open Government in Costa Rica,* Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265424-en.

OCDE (2016f), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264265189-en.

OCDE (2015a), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en.

OCDE (2015b), « 2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle », OCDE, Paris.

OCDE (2015c), *Recommandation du Conseil sur la gouvernance budgétaire*, OCDE, www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-du-conseil.pdf.

OCDE (2015d), *Le gouvernement ouvert au Maroc*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264226722-fr.

OCDE (2014a), *Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-en.

OCDE (2014b), *Ensemble pour améliorer les services publics : Partenariat avec les citoyens et la société civile*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr.

OCDE (2013), *OECD Territorial Reviews: Puebla-Tlaxcala, Mexico 2013*, Examens territoriaux de l'OCDE, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264203464-8-en.

OCDE (2002), *Des citoyens partenaires : Information, consultation et participation à la formulation des politiques publiques*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264295568-fr.

OCDE (1996), « Pour une communication efficace entre les services publics et les médias », *Documents SIGMA*, n° 9, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g6gpx8n-fr.

OEA (2014), « Gobierno Municipal Abierto en América Latina - De la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa », Organisation des États Américains, www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/OEA-Gobierno_Municipal_Abierto.pdf.

OpeningParliament.org (2013), « Declaration on Parliamentary Openness », http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/commentary-20120914.pdf (consulté le 28 septembre 2016).

PGO (2015a), « Joint Declaration on Open Government for the Implementation of the 2013 Agenda for Sustainable Development », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/PGO_declaration.pdf (consulté le 4 août 2016).

PGO (2015b), « Colombia's 2015-2016 PGO Action Plan », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/country/colombia/action-plan.

PGO (s. d. a), « Legislative Openness Working Group », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/groups/legislative (consulté le 5 août 2016).

PGO (s. d. b), « PGO Explorer (All commitments) », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/explorer/all-data.html (consulté le 5 août 2016).

PGO (s. d. c), « Croatia's National Action Plan », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/country/croatia/action-plan (consulté le 5 août 2016).

PGO (s. d. d), « Montenegro's National Action Plan », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/country/montenegro/action-plan (consulté le 5 août 2016).

PGO (s. d. e), « Jordan's National Action Plan », Partenariat pour un gouvernement ouvert, www.opengovpartnership.org/country/jordan/action-plan (consulté le 5 août 2016).

Pitkin, H. (1972), *The Concept of Representation*, University of California Press.

Poder Judicial de Costa Rica (2015), « Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial », www.poderjudicial.go.cr/participacionciudadana/images/documentos/ppc.pdf.

Programme des Nations Unies pour le développement (s. d.), « Objectifs de développement durable », www.undp.org/content/undp/fr/home/sustainable-development-goals.html (consulté le 21 octobre 2016).

Rodríguez-Pose, A. et N. Gill (2002), « The Global Trend towards Devolution and its Implications », Department of Geography and Environment, London School of Economics, www.lse.ac.uk/geographyAndEnvironment/research/Researchpapers/rp72.pdf.

Serdar, Y., B. Yakup et R. Serrano-Berthet (2008), « Local government discretion and accountability: A diagnostic framework for local governance », *Local Governance and Accountability Series*, n° 113, juillet 2008, Banque mondiale, http://siteresources.worldbank.org/extsocialdevelopment/resources/244362-1193949504055/localgovernmentdiscretionandaccountability.pdf.

The Telegraph (2012), « Barack Obama's 'four more years' tweet most popular ever », 7 novembre 2012, www.telegraph.co.uk/news/worldnews/us-election/9660533/Barack-Obamas-four-more-years-tweet-most-popular-ever.html.

Topouria, G. (2016), « From principles to action: A new tool for assessing parliamentary adherence to the Declaration on Parliamentary Openness », *Opening Parliament Blog*, 26 juillet, http://blog.openingparliament.org/post/147994698171/from-principles-to-action-a-new-tool-for.

Transparency International (2009), « Corruption and Local Government », http://transparency.sk/wp-content/uploads/2010/01/Local-Government-WP_23_Oct_2009.pdf.

Twiplomacy (2015), *Twiplomacy Study 2015*, Burson-Marsteller, http://twiplomacy.com/blog/twiplomacy-study-2015/ (consulté le 5 septembre 2016).

Annexe : Méthodologie

Le présent rapport mondial se fonde sur plus d'une décennie de travaux menés par l'OCDE sur l'ouverture et l'inclusivité de l'action publique ; sur les conclusions d'*Examens de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* ; et, surtout, sur une enquête réalisée en 2015 par l'OCDE : l'*OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle* (ci-après, l'« enquête de l'OCDE »). Cette enquête de l'OCDE est une réponse directe à une demande exprimée par les pays membres et les économies non membres de l'OCDE lors d'un Forum sur le gouvernement ouvert organisé par l'Organisation à Paris le 30 septembre 2014 ; ces pays avaient indiqué avoir besoin de meilleures données sur la conception et la mise en œuvre d'une stratégie unique et d'initiatives en matière de gouvernement ouvert.

L'enquête comportait deux volets :

1. la coordination du gouvernement ouvert.
2. l'association des citoyens au cycle des politiques publiques

Dans le premier volet de l'enquête (coordination du gouvernement ouvert), les répondants étaient invités à fournir des renseignements et des données sur la stratégie unique et les initiatives en matière de gouvernement ouvert mises en œuvre par l'administration centrale. Ce premier volet avait été adressé à la principale institution chargée du gouvernement ouvert au sein de chaque pays, et ce sont essentiellement des agents publics dotés du grade de directeur qui y ont répondu. Dans le deuxième volet de l'enquête (participation des citoyens au cycle des politiques publiques), les répondants étaient invités à fournir des renseignements et des données sur les politiques et pratiques visant à associer les citoyens au cycle des politiques publiques (y compris les organisations de la société civile – organisations non gouvernementales [ONG] – et les représentants du secteur privé). Afin de recueillir des données comparables auprès de tous les pays, le deuxième volet de l'enquête a été adressé aux ministères des Finances et de la Santé.

Les réponses à l'enquête de l'OCDE

En avril et mai 2015, un projet d'enquête comportant les deux volets a été soumis aux délégués auprès du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE, pour commentaires et suggestions. La qualité de l'enquête de l'OCDE a été enrichie par les suggestions communiquées par divers délégués, lesquelles ont été intégrées à la version finale de l'enquête.

Le présent rapport *Gouvernement ouvert : contexte mondial et perspectives* se fonde sur les données recueillies auprès de 54 pays (dont les 35 pays membres de l'OCDE).

Plus précisément, 53 pays ont répondu au premier volet de l'enquête, et les ministères des Finances de 38 pays ainsi que les ministères de la Santé de 32 pays ont répondu au deuxième volet de l'enquête, consacré à l'association des citoyens au cycle des politiques publiques. Treize pays d'Amérique latine (y compris le Chili et le Mexique, membres de l'OCDE) ont répondu à l'enquête, ainsi que l'Indonésie, la Jordanie, la Lituanie, le Maroc, les Philippines, la Roumanie et la Tunisie. La forte diversité des pays ayant participé à l'enquête a permis aux auteurs du présent rapport de tirer des conclusions sur les différences régionales et de rassembler de nombreuses données permettant d'analyser les réformes en matière de gouvernement ouvert.

La structure de l'enquête de l'OCDE

Volet 1 : la coordination du gouvernement ouvert

L'enquête de l'OCDE était organisée en huit domaines principaux :

1. l'existence d'une stratégie / politique en matière de gouvernement ouvert
2. le suivi et l'évaluation
3. la coordination du gouvernement ouvert
4. la communication interne et externe sur les initiatives en matière de gouvernement ouvert
5. le financement et la gestion des fonds liés au gouvernement ouvert
6. les ressources humaines et le renforcement des capacités des agents publics
7. les obstacles à la coordination et à la mise en œuvre du gouvernement ouvert
8. l'existence d'un document général sur l'association des citoyens au cycle des politiques publiques.

Au total, l'enquête de l'OCDE comportait 39 questions, y compris des sous-questions.

Volet 2 : l'association des citoyens au cycle des politiques publiques

Les deux ministères (Finances et Santé) ont reçu le même questionnaire, qui comportait 30 questions axées sur les aspects suivants :

1. l'existence d'un document général sur l'association des citoyens au cycle des politiques publiques
2. la mise en œuvre de ce document ou d'initiatives en matière d'association des citoyens au cycle des politiques publiques
3. la communication sur les initiatives en matière d'association des citoyens au cycle des politiques publiques
4. le suivi et l'évaluation
5. la coordination interne des initiatives en matière d'association des citoyens au cycle des politiques publiques

6. le financement
7. les ressources humaines et la sensibilisation à l'association des citoyens au cycle des politiques publiques
8. les obstacles à la mise en œuvre et à l'association des parties prenantes.

Le processus de collecte de données

L'étape initiale de collecte des données a été facilitée par les délégués auprès du Comité de la gouvernance publique, qui ont fourni le nom d'interlocuteurs travaillant au sein de leur administration centrale et de leurs ministères. Au moment de passer en revue les données reçues, l'OCDE a demandé des éclaircissements et compléments d'information, notamment quant à l'approche suivie et quant aux bonnes pratiques potentielles, à presque tous les pays ayant répondu à l'enquête. Après avoir recueilli la plupart des données, l'OCDE a invité les pays à procéder à une validation finale, certains pays ayant demandé que diverses modifications soient apportées alors qu'ils avaient déjà rendu leur questionnaire.

Les limites de l'enquête de l'OCDE

L'enquête de l'OCDE avait pour objectif général de recueillir des données complètes sur les initiatives et les stratégies en matière de gouvernement ouvert ainsi que sur l'association des citoyens, et de recenser les tendances, les approches et les défis communs. À cet effet, les questions de l'enquête ont été presque exclusivement conçues de façon à obtenir des réponses permettant de quantifier les données, avec, par exemple, des questions appelant une réponse de type oui / non ou des questions à choix multiples. Dans la mesure du possible, les pays disposaient également d'un espace supplémentaire où expliquer leur situation et formuler des remarques. Toutes ces remarques n'ont pas pu être reflétées dans le rapport, mais elles ont été prises en compte par l'OCDE et intégrées à l'analyse et à l'interprétation des données.

L'OCDE est consciente que des processus aussi complexes que le suivi et l'évaluation ou la gestion des ressources humaines ne peuvent pas être pleinement reflétés par un nombre limité de questions. Dans le cadre de sa démarche visant à traiter d'un certain nombre de questions pertinentes relatives au gouvernement ouvert, l'OCDE prévoit de réaliser, à l'avenir, des enquêtes plus détaillées qui permettront d'approfondir encore l'analyse de quelques-uns des thèmes abordés dans le présent rapport.

Tout au long du rapport, des données sont présentées par pays ; les noms des pays ont été abrégés selon les codes de pays de l'ISO.

Tableau A.1. Codes ISO des pays mentionnés dans le présent rapport

1	Allemagne	DEU	35	Nouvelle-Zélande	NZL
2	Argentine	ARG	36	Norvège	NOR
3	Australie	AUS	37	Panama	PAN
4	Autriche	AUT	38	Paraguay	PRY
5	Belgique	BEL	39	Pays-Bas	NLD
6	Brésil	BRA	40	Pérou	PER
7	Canada	CAN	41	Philippines	PHL
8	Chili	CHL	42	Pologne	POL
9	Colombie	COL	43	Portugal	PRT
10	Corée	KOR	44	République dominicaine	DOM
11	Costa Rica	CRI	45	République slovaque	SVK
12	Danemark	DNK	46	République tchèque	CZE
13	El Salvador	SLV	47	Roumanie	ROU
14	Espagne	ESP	48	Royaume-Uni	GBR
15	Estonie	EST	49	Slovénie	SVN
16	États-Unis	USA	50	Suède	SWE
17	Finlande	FIN	51	Suisse	CHE
18	France	FRA	52	Tunisie	TUN
19	Grèce	GRC	53	Turquie	TUR
20	Guatemala	GTM	54	Uruguay	URY
21	Honduras	HND			
22	Hongrie	HUN			
23	Indonésie	IDN			
24	Irlande	IRL			
25	Islande	ISL			
26	Israël	ISR			
27	Italie	ITA			
28	Japon	JPN			
29	Jordanie	JOR			
30	Lettonie	LVA			
31	Lituanie	LTU			
32	Luxembourg	LUX			
33	Maroc	MAR			
34	Mexique	MEX			

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements oeuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(42 2016 48 2 P) ISBN 978-92-64-28434-0 – 2017

Gouvernement ouvert

CONTEXTE MONDIAL ET PERSPECTIVES

Sommaire

Chapitre 1. Élaboration d'une stratégie unique et globale en matière de gouvernement ouvert

Chapitre 2. Créer un environnement propice à une stratégie de gouvernement ouvert

Chapitre 3. Suivi et évaluation des stratégies et des pratiques en matière de gouvernement ouvert

Chapitre 4. Le rôle des citoyens et de la société civile dans les réformes en faveur du gouvernement ouvert

Chapitre 5. Organiser au mieux la participation des citoyens

Chapitre 6. Gouvernement ouvert : perspectives

Annexe : Méthodologie

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264280984-fr***.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

THE LONDON BOOK FAIR WINNER
INTERNATIONAL EXCELLENCE Awards 2017
IN PARTNERSHIP WITH THE PUBLISHERS ASSOCIATION

ISBN 978-92-64-28434-0
42 2016 48 2 P

9 789264 284340