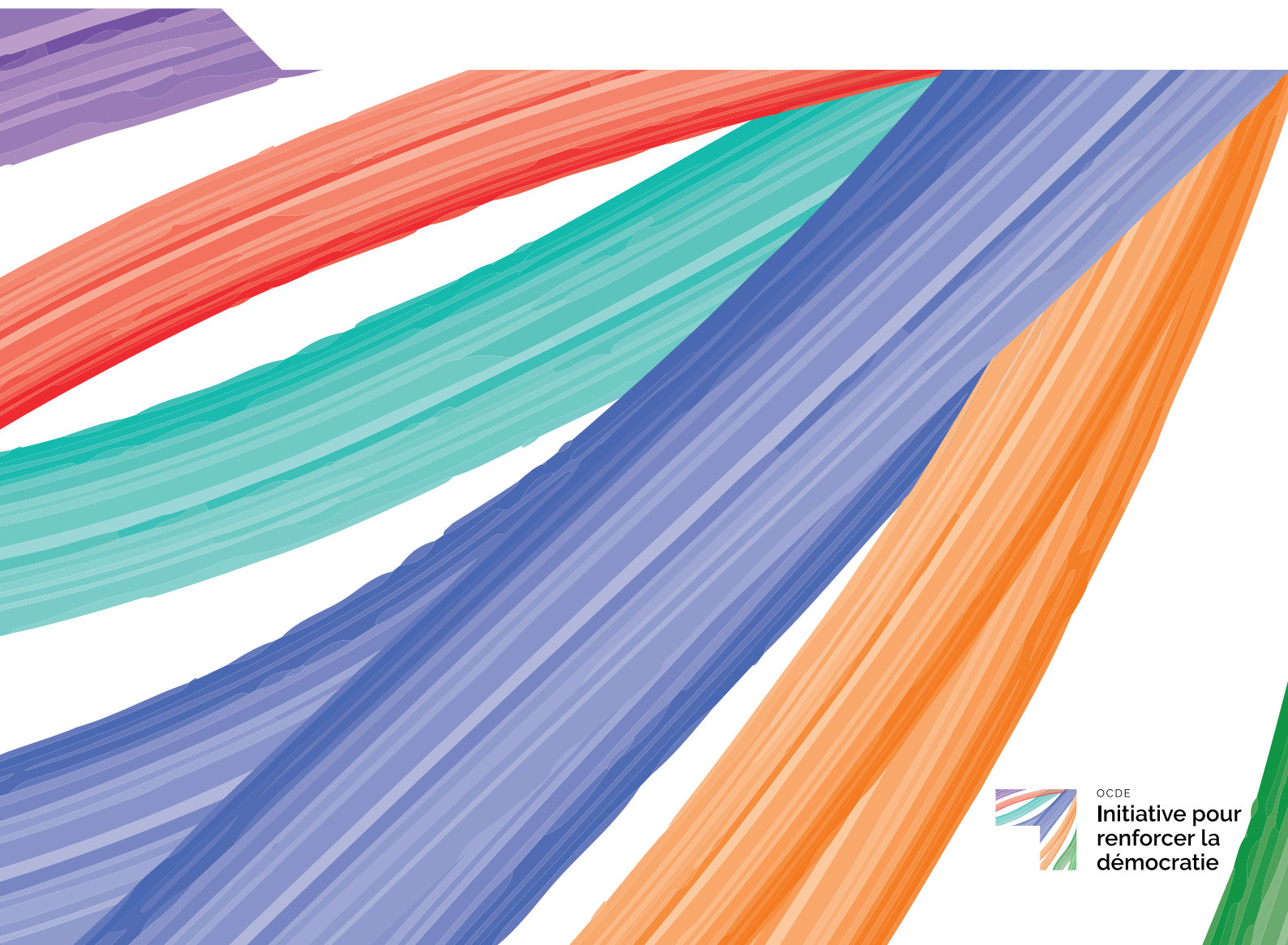


**Examens de l'OCDE sur la gouvernance
publique**



Instaurer la confiance et renforcer la démocratie

**PRÉPARER LE TERRAIN POUR L'ACTION
GOUVERNEMENTALE**



OCDE
**Initiative pour
renforcer la
démocratie**

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Instaurer la confiance et renforcer la démocratie

PRÉPARER LE TERRAIN POUR L'ACTION
GOUVERNEMENTALE

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.

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.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2022), *Instaurer la confiance et renforcer la démocratie : Préparer le terrain pour l'action gouvernementale*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/34a56a87-fr>.

ISBN 978-92-64-71398-7 (imprimé)

ISBN 978-92-64-56686-6 (pdf)

ISBN 978-92-64-52238-1 (HTML)

ISBN 978-92-64-73729-7 (epub)

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

ISSN 2226-5953 (imprimé)

ISSN 2226-5961 (en ligne)

Crédits photo : Image de couverture conçue par © Together.

Les corrigenda des publications sont disponibles sur : www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/corrigendadepublicationsdelocde.htm.

© OCDE 2022

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : <https://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.

Avant-propos

Instaurer la confiance et renforcer la démocratie : Préparer le terrain en vue de l'action publique expose l'analyse qui est au cœur de l'Initiative en faveur du renforcement de la démocratie du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE. L'Initiative met à profit les Conclusions politiques des Réunions ministérielles de l'OCDE de 2021 et 2022 et la vision de ses Membres à son égard dans la prochaine décennie. Elle a pour double objectif de renforcer la gouvernance démocratique dans les démocraties établies et de la protéger des menaces existantes et émergentes, en soulignant qu'elle s'est avérée être le système institutionnel qui protège et promeut le mieux les libertés et les droits individuels et qui permet les gains les plus durables à long terme sur le plan du bien-être.

Reconnaissant là des tendances majeures, à savoir de faibles niveaux de confiance, une polarisation accrue et un détachement croissant de groupes de citoyens vis-à-vis des processus démocratiques traditionnels, le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE a lancé l'Initiative au printemps 2021. Le Comité a collectivement identifié trois défis de gouvernance répandus dans les démocraties avancées et matures, à savoir : i) la lutte contre la mésinformation et la désinformation, ii) l'amélioration de la représentation, de la participation et de l'ouverture dans la vie publique, et iii) des démocraties ouvertes plus fortes dans un monde globalisé : donner les moyens aux pouvoirs publics d'assumer leurs responsabilités mondiales et renforcer la résilience face à l'influence étrangère. En outre, l'Initiative intègre deux thèmes horizontaux qui embrassent ces trois piliers : 1) « Gouverner vert », soit la capacité à répondre à l'enjeu climatique et à relever les autres défis environnementaux et 2) Transformer la gouvernance publique à l'appui de la démocratie numérique. Cette publication rassemble les notes d'information générales élaborées sur chacun de ces cinq thèmes. Avec le rapport *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, elles étayent les discussions du Forum mondial de l'OCDE sur la Gouvernance Publique et de la Réunion ministérielle qui se tiendra au Luxembourg les 17-18 novembre 2022 sur le thème *Instaurer la confiance et renforcer la démocratie*, et préparent le terrain pour les mesures que prendront les pouvoirs publics à l'avenir.

Les notes d'information générales qui composent cette publication ont été approuvées et déclassifiées par le Comité de la gouvernance publique le 14 octobre 2022 et préparées par le Secrétariat en vue de leur publication. Le Comité a mis au point des plans d'action sur trois des cinq thèmes. Pour plus d'informations, veuillez consulter www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/#Francaise.

Remerciements

Cette publication a été élaborée par la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE (GOV), sous la supervision de Madame Elsa Pilichowski, Directrice. Elle a été coordonnée par Madame Gillian Dorner et rédigée par Messieurs Julio Bacio Terracino et Craig Matasick (chapitre 1), Monsieur Alessandro Bellantoni et Madame Claudia Chwalisz (chapitre 2), Monsieur Stephane Jacobzone, Mesdames Minju Kim et Carissa Munro (chapitre 3), Madame Camila Saffirio (chapitre 4), Monsieur Carlos Santiso et Madame Barbara Ubaldi (chapitre 5), avec la contribution de l'ensemble de GOV. Mesdames Andrea Uhrhammer et Meral Gedik ont préparé le rapport en vue de sa publication. Madame Vanessa Berry-Chatelain et Monsieur Justin Kavanagh ont appuyé les activités de communication.

Les chapitres du projet de rapport ont été adressés aux délégués de plusieurs comités de l'OCDE : Comité de la gouvernance publique (CGP), Comité de la politique de la réglementation (CPR) et Comité des hauts responsables du budget (CSBO) ; ainsi qu'aux membres du Groupe d'experts sur la mésinformation et la désinformation, du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique et du Groupe d'experts sur la communication publique. Les délégués et membres précités ont formulé des conseils et des observations très utiles à la rédaction de ces chapitres. La Direction de la science, de la technologie et de l'innovation, la Direction de l'environnement et le Centre pour l'entrepreneuriat, les PME, les régions et les villes (tous placés sous l'égide de l'OCDE) ont aussi fait part de commentaires utiles pour tous les chapitres.

Table des matières

Avant-propos	3
Remerciements	4
Résumé	9
1 Méinformation et désinformation : comment les pouvoirs publics peuvent agir pour renforcer la démocratie	13
1.1. Introduction	14
1.2. Identifier les ripostes des pouvoirs publics à la méinformation et à la désinformation	16
1.3. Conclusions	32
Références	33
Notes	39
2 Améliorer la participation, la représentation et l'ouverture dans la vie publique	41
2.1. Introduction	42
2.2. Créer les conditions qui rendent possible la participation publique inclusive	44
2.3. Le renforcement de la représentation démocratique	71
2.4. Conclusions	82
Références	83
Notes	89
3 Des démocraties ouvertes plus fortes dans un contexte mondialisé : accepter les responsabilités mondiales des pouvoirs publics et renforcer la résilience face à l'influence étrangère	91
3.1. Introduction	92
3.2. Renforcer les capacités de gouvernance publique des États pour pouvoir affronter des enjeux mondiaux	93
3.3. Renforcer les institutions nationales pour qu'elles soient adaptées à un environnement mondialisé	99
3.4. Tirer parti des outils de gouvernance et de l'innovation pour renforcer la capacité d'action mondiale	105
3.5. Renforcer la résilience face à une influence étrangère induite	117
3.6. Conclusions	122
Références	123
Notes	129

4 Gouverner vert : Préparer les gouvernements à l'action face à l'enjeu climatique et aux autres défis environnementaux	131
4.1. Introduction	132
4.2. Plan du chapitre	135
4.3. Mobiliser l'ensemble des pouvoirs publics à des fins de pilotage, d'obtention d'un consensus et de renforcement de la confiance pour la réalisation d'objectifs « verts » au cours de la prochaine décennie	137
4.4. Domaine clé n° 2 – Utiliser les bons outils dans la lutte pour le climat et l'environnement	156
4.5. Domaine clé n° 3 – Donner l'exemple : un secteur public plus écologique et plus résilient	184
4.6. Conclusions	189
Références	190
Notes	200
5 Transformer la gouvernance publique au service de la démocratie numérique	201
5.1. Introduction : repenser l'avenir	202
5.2. Préservation de l'intégrité des élections et du débat démocratique	204
5.3. Participation citoyenne dans l'espace numérique	213
5.4. Améliorer la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics à l'ère numérique	221
5.5. Réaménager la gouvernance publique au service de la démocratie numérique : institutions et cadres juridiques	228
Références	243
Notes	252

GRAPHIQUES

Graphique 2.1. Les principales mesures de l'engagement des citoyens et de leur confiance à l'égard des pouvoirs publics	43
Graphique 2.2. Communication séparée d'informations de la part des partis politiques et/ou des candidats sur leurs campagnes électorales dans les pays de l'OCDE	47
Graphique 2.3. Très peu de personnes pensent que leur administration tiendrait compte des avis exprimés lors d'une consultation de la population	52
Graphique 2.4. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs, 2021	54
Graphique 2.5. Le sentiment de pouvoir exprimer son opinion sur les décisions des administrations locales dépend de la confiance dans la possibilité de participer à la vie politique	65
Graphique 2.6. Seuls quatre sondés sur dix pensent que les juges prennent des décisions libres de toute influence politique	68
Graphique 2.7. La confiance dans les pouvoirs publics à travers la démographie et les groupes de la société	72
Graphique 2.8. Part des membres du parlement âgés de 40 ans et moins et des personnes âgées de 20 à 39 ans en pourcentage de la population en âge de voter, 2020	73
Graphique 2.9. Égalité des sexes au Parlement, 2012, 2017 et 2021 (chambre basse du parlement ou parlement lui-même dans le cas des institutions monocamérales)	74
Graphique 2.10. Égalité femmes-hommes dans les ministères, 2012, 2017 et 2021	75
Graphique 2.11. Indice pilote : accroissement de la diversité des effectifs de l'administration centrale, 2020	77
Graphique 3.1. Les personnes interrogées sont surtout favorables à une coopération mondiale face à des défis tels que le changement climatique, le terrorisme et l'anticipation des pandémies	94
Graphique 3.2. Programmes d'étude des écoles d'administration publique (actuels et prévus pour 2021)	105
Graphique 3.3. Mise en place d'objectifs stratégiques dans les marchés publics	107
Graphique 3.4. Une grande majorité des membres de l'OCDE n'ont pas de base juridique explicite et pangouvernementale sur la coopération réglementaire internationale (CRI)	109
Graphique 3.5. Approches de la coopération réglementaire internationale	110
Graphique 3.6. Les organismes de réglementation de l'OCDE évaluent les impacts de la réglementation en fonction d'un nombre croissant de facteurs, mais tiennent encore rarement compte des impacts sur les juridictions étrangères	112

Graphique 4.1. Le rôle central de l'État dans l'atteinte des objectifs climatiques et environnementaux	134
Graphique 4.2. Gouverner vert : quelques indicateurs clés	136
Graphique 4.3. La moitié des personnes interrogées pensent que leur administration nationale devrait accorder la priorité à l'atténuation du changement climatique, mais seulement un tiers d'entre elles ont confiance dans la capacité de leur pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre	139
Graphique 4.4. Les pays qui sont considérés comme les plus compétents dans la lutte contre le changement climatique voient également leurs autorités créditées d'un niveau de confiance plus élevé	140
Graphique 4.5. Les priorités des gouvernements pour appuyer les efforts de relance post-COVID-19	142
Graphique 4.6. Éléments couverts par les politiques/stratégies de données publiques ouvertes	150
Graphique 4.7. Dispositions prises pour intégrer une perspective environnementale dans les mesures de relance liées au COVID-19, fin juin 2020	165
Graphique 4.8. Les quatre éléments fondamentaux du cadre de l'OCDE pour la budgétisation verte	166
Graphique 5.1. Existence de portails centraux visant à faciliter la participation des citoyens et des parties prenantes, 2020	215
Graphique 5.2. Disponibilité de données ouvertes relatives au budget, aux marchés publics, aux élections et au lobbying sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale pour les données ouvertes	223
Graphique 5.3. Répartition des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie numérique nationale	230

TABLEAUX

Tableau 3.1. Portabilité de l'identité numérique	111
Tableau 4.1. Outils communément utilisés par les pays qui pratiquent la budgétisation verte, 2021	167
Tableau 5.1. Utilisation du vote électronique dans les pays membres de l'OCDE et ses principaux pays partenaires	205
Tableau 5.2. Effets indirects possibles des plateformes numériques sur l'opinion publique et les institutions politiques	210

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/oecdilibrary>



<http://www.oecd.org/oecddirect/>

Résumé

La gouvernance démocratique a démontré qu'elle était le système institutionnel le mieux à même de protéger et de promouvoir les libertés et les droits individuels, tout en permettant des gains durables en bien-être à long terme. Et pourtant, la faiblesse du taux de participation aux élections, la polarisation politique accrue et les groupes croissants de citoyens se détachant des processus démocratiques traditionnels sont des défis auxquels les responsables publics sont aujourd'hui confrontés dans de nombreux pays de l'OCDE. Même dans les démocraties les plus établies, ces tendances mettent à l'épreuve les institutions et entravent la capacité des pouvoirs publics à relever des défis sociaux et économiques impérieux. Dans le même temps, des perturbations mondiales majeures comme la pandémie de COVID-19, l'agression de la Russie contre l'Ukraine et le changement climatique soulignent l'importance de renforcer la gouvernance des démocraties – et partant la confiance que les citoyens leur portent.

Première du genre, l'[Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques des pays de l'Organisation](#) a livré des informations sur la manière dont les citoyens perçoivent la qualité des institutions publiques dans les pays démocratiques dans lesquels les citoyens sont libres de déclarer de faibles niveaux de confiance, et comment ils s'y associent. Globalement, les institutions publiques démocratiques de nombreux pays de l'OCDE fonctionnent relativement bien sur plusieurs mesures de la confiance citoyenne comme la fiabilité de l'administration et la fourniture de services publics. Cependant, la confiance publique se partage à égalité entre les répondants qui déclarent avoir confiance dans leurs pouvoirs publics et ceux qui indiquent l'inverse. De nombreux citoyens jugent que les pouvoirs publics peinent à répondre à leurs besoins et qu'ils ne se montrent pas à la hauteur en matière de représentation et de participation. L'intégrité des responsables publics inspire, quant à elle, un scepticisme généralisé. La suspicion à l'égard des médias d'information porte à croire qu'une composante essentielle de la démocratie – à savoir l'accès à l'information – est aussi aujourd'hui un facteur de défiance.

Ces résultats donnent à penser que la réponse aux nouvelles attentes des citoyens passe par une amélioration de l'action des pouvoirs publics, à la fois en permettant à chacun de faire entendre sa voix et en y répondant. Ces derniers doivent aussi améliorer l'intégrité et lutter contre l'influence indue, et faire face aux défis à long terme tels que le changement climatique, évaluer et communiquer les effets des réformes sur les différents groupes socio-économiques, et développer de meilleurs modèles de gouvernance pour les écosystèmes de l'information.

Sur la base des résultats de l'enquête et d'un travail d'analyse approfondi, l'Initiative de l'OCDE en faveur du renforcement de la démocratie traite de trois défis de gouvernance couramment rencontrés dans les démocraties avancées et matures : i) la lutte contre la mésinformation et la désinformation, ii) l'amélioration de la représentation, de la participation et de l'ouverture dans la vie publique, et iii) donner les moyens aux pouvoirs publics d'assumer leurs responsabilités mondiales et renforcer la résilience face à l'influence étrangère. L'Initiative couvre aussi deux thèmes transversaux : « Gouverner vert », qui traduit la capacité à faire face à l'enjeu climatique et à relever les autres défis environnementaux ; et la transformation de la gouvernance publique à l'appui de la démocratie numérique.

La lutte contre la mésinformation et la désinformation

La propagation rapide et massive d'informations fausses et trompeuses met gravement en péril le libre échange d'information fondé sur des faits qui sous-tend la démocratie et la confiance dans les institutions publiques. Ces informations polarisent le débat public, ébranlent la volonté des citoyens de s'engager dans la vie démocratique et gênent la formation d'un consensus social. Si l'existence d'informations fausses et trompeuses n'est pas un phénomène nouveau, la généralisation du numérique a, en particulier, fondamentalement changé la manière dont l'information est partagée et comprise. Les mécanismes existants de contrôle des décisions, qui contribuaient par le passé à limiter la propagation d'informations fausses et trompeuses, ont montré les limites de leur efficacité.

De nouveaux modèles de gouvernance mobilisant une approche à l'échelle de l'ensemble de la société s'imposent pour renforcer la résilience des démocraties face à la mésinformation et la désinformation. Les pouvoirs publics doivent œuvrer de concert avec les organisations traditionnelles, les réseaux sociaux, les universitaires et la société civile pour remodeler les écosystèmes de l'information, en veillant aussi bien à la liberté d'expression qu'à l'intégrité de l'information. Certains gouvernements se sont engagés dans cette voie, en soulignant l'ampleur de la menace et la nécessité d'adopter une approche coordonnée au niveau international impliquant l'ensemble de la société.

Un écosystème d'information résilient prévoit un rôle pour la société civile et les médias d'information traditionnels dans la modération préventive et la démystification des informations fausses et trompeuses, une fonction de communication publique plus efficace et mieux centrée sur le citoyen, et des efforts à long terme pour s'instruire davantage sur les médias et apprendre à mieux maîtriser l'information. Les pouvoirs publics peuvent encourager l'accès aux données et leur partage, et envisager des moyens – allant de la formulation d'orientations à l'instauration d'une réglementation – pour rendre les plateformes en ligne plus transparentes sur la modération des contenus, les paramètres des algorithmes et le parrainage. Enfin, l'intégrité de l'information impose d'aborder les facteurs économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation, par exemple la conduite anticoncurrentielle, et d'encourager la diversité, l'indépendance éditoriale et la fourniture d'informations de grande qualité dans les médias.

Représentation, participation, ouverture et services axés sur le citoyen

Dans de nombreux cas, renforcer la voix des citoyens est devenu une priorité. Pour promouvoir une participation citoyenne plus inclusive, de nombreux pays adoptent et institutionnalisent désormais de nouveaux processus délibératifs (loteries civiques, assemblées et jurys citoyens, par exemple) dans l'élaboration des politiques, ainsi que des mécanismes de participation inclusifs permettant d'améliorer la conception et la qualité des services.

La nécessité de renforcer la représentation démocratique des groupes historiquement sous-représentés dans les organes élus (comme les jeunes, les femmes et les minorités) et de veiller à la diversité, la représentativité et la réactivité des services publics fait aussi de moins en moins débat. Recueillir davantage de données ventilées et identifier les obstacles à l'inclusion peuvent contribuer à améliorer la représentation.

Dans le même temps, la capacité à prévenir l'influence induite et à lutter en faveur d'un plus haut degré d'intégrité dans la prise de décision publique doit être érigée en priorité. Cela requiert la mise en œuvre de normes de base sur l'intégrité, le conflit d'intérêt et le lobbying, et l'amélioration des cadres de sauvegarde de l'intérêt public dans le paysage de plus en plus complexe du lobbying et des acteurs et pratiques d'influence.

Enfin, s'ils veulent garantir des résultats démocratiquement stables, les processus électoraux doivent respecter le plus haut degré d'intégrité et de transparence, notamment dans le financement politique, et se montrer capables d'affronter les nouveaux défis soulevés par les technologies numériques et l'influence étrangère dans les élections.

Responsabilités mondiales et résilience face à l'influence étrangère induite

Cela fait longtemps que les démocraties sont à l'avant-garde de la coopération internationale. Néanmoins, un nombre grandissant de défis à l'échelle internationale, comme ceux qui se rapportent au changement climatique et aux chaînes d'approvisionnement mondiales, ont mis en évidence la nécessité d'en faire davantage. L'implication des citoyens est cruciale et commence par l'exposé d'une vision stratégique à long terme assortie d'une feuille de route claire, devant être intégrées dans le cycle des politiques sur les questions mondiales. La capacité institutionnelle à faire face aux défis mondiaux et à exercer une influence internationale doit aussi être cultivée au-delà des ministères des Affaires étrangères, notamment en investissant dans les effectifs de la fonction publique. Les pays exploitent à la fois des instruments de gouvernance classiques, comme la budgétisation, les passations de marchés et la réglementation, et de nouveaux outils, comme l'innovation axée sur des missions, pour promouvoir des objectifs stratégiques à l'échelle mondiale.

L'un des défis les plus complexes d'aujourd'hui concerne la protection de sociétés ouvertes face à l'influence non-démocratique étrangère, qui recourt à la désinformation, au financement politique, aux réseaux sociaux, à divers intermédiaires et à des structures institutionnelles, universitaires ou d'ONG opaques. Les gouvernements devraient renforcer leurs institutions publiques contre ces influences en formant les fonctionnaires, en confiant la responsabilité d'identifier les interférences étrangères, de les contrer et de renforcer la résilience à leur égard, et en comblant les failles réglementaires sur le lobbying, l'influence induite, les bénéficiaires effectifs et le financement politique.

Gouverner vert

L'avenir de la gouvernance démocratique et celui des mesures liées à la lutte contre les dérèglements environnementaux sont intimement liés. On s'attend à ce que les gouvernements démocratiques montrent qu'ils sont les mieux placés pour régler des problèmes politiques complexes, interconnectés et à long terme, et pour procéder aux arbitrages délicats nécessaires dans l'intérêt de tous. Dans le même temps, la réussite des politiques en faveur du climat et de l'environnement dépendra de l'efficacité et de l'efficience de la gouvernance publique. Partout, les gouvernements sont confrontés à des tâches difficiles : fixer un cap général et définir des priorités à long terme, garantir la cohérence de ces décisions et la confiance à leur égard, et mettre au point des approches coordonnées dans tous les secteurs du pouvoir des administrations publiques.

La gouvernance doit faire l'objet d'une véritable transformation pour répondre avec succès à la pression environnementale, et en particulier à la menace que fait peser le climat sur notre existence même. Si la société dans son ensemble doit consentir des efforts pour relever les défis environnementaux, seuls les pouvoirs publics sont à même de réaliser ou de piloter certaines tâches cruciales. Parmi elles figurent la garantie de la participation des parties prenantes, le dialogue citoyen, et l'intégrité et la transparence permettant d'assurer la confiance et l'adhésion envers les politiques vertes. Les pouvoirs publics sont en train de faire monter en charge les instruments de gouvernance publique que sont la réglementation, les passations de marchés publics, la budgétisation, et la planification et les décisions relatives aux infrastructures pour concrétiser les objectifs en faveur de l'environnement. Certains pays adoptent des approches plus nouvelles comme la gouvernance préventive et les sciences comportementales pour concevoir, mettre en œuvre et promouvoir les politiques vertes. Des efforts plus importants s'imposent dans tous ces domaines, mais aussi pour donner l'exemple du « verdissement » du secteur public et rendre l'action gouvernementale comptable de ses résultats.

Démocratie numérique

L'essor rapide du numérique dans les sociétés, les économies et les administrations met au défi les institutions démocratiques traditionnelles. Les innovations numériques ont élargi l'espace public, valorisé les droits des minorités et des groupes vulnérables et facilité la participation et le contrôle citoyens. Cependant, elles font aussi encourir des risques nouveaux aux droits de l'homme, aux libertés fondamentales, aux minorités et aux groupes vulnérables, elles ont accru les occasions d'exercer une influence indue (nationale ou étrangère) sur l'élaboration des politiques et déstabilisé les écosystèmes de l'information et l'intermédiation démocratique, ce qui a eu pour effet de polariser encore davantage les sociétés.

Élaborées pour un monde analogique, les institutions des pays de l'OCDE sont en train de s'ajuster et de s'adapter à l'ère numérique. Les pouvoirs publics prennent de plus en plus de mesures pour veiller à ce que les droits de l'homme et les principes démocratiques dont jouissent les citoyens lorsqu'ils sont « hors ligne » soient protégés « en ligne » par des réglementations, des déclarations, des chartes ou des normes internationales. Les outils numériques servent de plus en plus à accroître la participation dans la vie publique (par exemple, le vote électronique, les plateformes de consultation, les outils démocratiques numériques en source ouverte), mais aussi l'ouverture et la redevabilité des pouvoirs publics (données ouvertes, diffusion en direct des débats parlementaires, accessibilité des données en rapport avec la fiscalité, le budget, la passation des marchés et la justice, etc.). Ces dernières années, les organisations civiques et les organismes de contrôle ont fait équipe avec des start-ups de la civic tech et de la gov tech pour extraire d'innombrables quantités de données afin de repérer les tendances et tirer le signal d'alarme. On assiste aussi à l'émergence de nouvelles institutions publiques visant à remédier aux risques qui pèsent sur le secteur public et sur l'économie numérique au sens large, dont de nouveaux types d'organes réglementaires permettant de s'attaquer aux questions numériques de façon globale.

L'OCDE a élaboré des plans d'action dans trois de ces domaines pour aider ses Membres, mais aussi d'autres pays, à renforcer leurs systèmes de gouvernance, stimuler la confiance et assurer la résilience de leurs démocraties. D'autres plans d'action suivront.

1

Mésinformation et désinformation : comment les pouvoirs publics peuvent agir pour renforcer la démocratie

La propagation de fausses informations, délibérément ou non, constitue une menace fondamentale pour le libre échange d'informations factuelles, principe essentiel de la démocratie. Ce chapitre examine comment les gouvernements peuvent répondre à la désinformation et à la mésinformation en adoptant une approche globale du gouvernement et de la société. Il s'agit notamment de se préparer et de réagir à la publication et à la diffusion de la désinformation, d'empêcher la publication et la diffusion de celle-ci par des mesures d'amélioration et de la transparence et de réduire les facteurs économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation.

1.1. Introduction

La propagation de fausses informations, délibérément ou non, constitue une menace fondamentale pour le libre échange d'informations factuelles, principe essentiel de la démocratie. La façon la plus évidente pour des informations trompeuses et erronées de fausser l'engagement démocratique est de convaincre les gens de croire des choses qui ne sont pas vraies, ce qui peut être particulièrement dommageable si l'objectif est de diaboliser des opposants politiques, de fausser des débats politiques ou de saper les institutions démocratiques. En entravant l'accès à des informations et données pertinentes, fiables et précises, l'amplification de contenus ayant des visées de désinformation et de mésinformation peut saper la volonté et la capacité du public à participer de manière constructive à la vie démocratique et, en définitive, nuire à la capacité de la société à établir un consensus. De plus, parce qu'elle brouille la frontière entre le discours politique authentique et les contenus fallacieux, la désinformation peut également alimenter la polarisation, semer la confusion et servir la cause des dirigeants autoritaires.

De ce fait, la prolifération de la mésinformation et de la désinformation peut affaiblir la capacité des pays à protéger leurs intérêts nationaux et à préserver leur sécurité intérieure et la démocratie. La pandémie de COVID-19, l'assaut du Capitole des États-Unis survenu le 6 janvier 2021 et l'agression à grande échelle de la Russie contre l'Ukraine ont tous mis en évidence les menaces que représente la propagation d'informations fausses et trompeuses ainsi que les dangers causés par l'érosion généralisée de la confiance dans les institutions et dans l'information.

76 % des personnes interrogées lors de l'enquête d'Edelman sur la confiance portant sur 27 pays ont indiqué craindre que les fausses informations ou fausses nouvelles (*fake news*) soient utilisées comme arme. En outre, 67 % des participants se disent inquiets de voir les journalistes et les reporters tenter délibérément d'induire le public en erreur en tenant des propos dont ils savent qu'ils sont incorrects ou exagérés, et 66 % en pensent autant des dirigeants politiques et des chefs de gouvernement (Edelman, 2022^[1]). Ce manque de confiance dans les institutions resserre fortement les perspectives d'engagement démocratique constructif.

Ces préoccupations n'ont jamais été aussi vives et soulignent l'urgence et l'importance de veiller à ce que les pouvoirs publics soient à même de riposter et de créer des systèmes qui puissent contrer les menaces causées par la désinformation et la désinformation. Plus largement, il est également nécessaire de renforcer les écosystèmes des médias et de l'information afin de renforcer la démocratie. Ces écosystèmes sont considérés comme l'espace où les citoyens, les journalistes et les institutions (gouvernementales, civiques et privées) créent, diffusent et s'engagent en matière d'information, de cadres de gouvernance et entre eux, afin d'instaurer la confiance et de favoriser l'engagement, la qualité de l'information étant le principal levier de confiance dans les institutions démocratiques (Edelman, 2022^[1]).

La mésinformation et la désinformation ne sont pas des phénomènes nouveaux et continueront d'exister dans toutes les sociétés, quelle que soit la stabilité de la démocratie ou des institutions médiatiques qui les composent. Par le passé, cependant, leur propagation a été modérée grâce aux limites technologiques inhérentes au mode de diffusion des informations ainsi qu'à la combinaison d'une réglementation gouvernementale restreinte et du contre-pouvoir que représentent les organes de presse et les médias d'information, et leur gouvernance contribue également à contenir la propagation. Ces éléments ont contribué à la constitution de démocraties dotées d'écosystèmes médiatiques et informationnels qui, quoique moins dynamiques et diversifiés que ceux d'aujourd'hui, étaient relativement stables et capables d'empêcher une certaine polarisation et la susceptibilité aux messages de désinformation propagés par une série d'acteurs (étrangers ou nationaux).

L'émergence d'espaces de communication en ligne et de plateformes de médias sociaux qui permettent à pratiquement tout un chacun de devenir instantanément une source d'information (ou de mésinformation) et d'amplifier ce contenu à l'échelle mondiale a constitué un bouleversement systémique et fondamental.

Internet a modifié et simplifié la capacité à créer et partager des contenus d'une manière que l'on commence seulement à appréhender (Leshner, Pawelec et Desai, 2022^[2] ; OCDE, à paraître^[3]).

Ces changements technologiques ont contribué à une diversité accrue des sources et des possibilités d'accès à l'information mondiale, offrant ainsi un contrepoids indispensable aux médias interdits, anticoncurrentiels ou autrement restreints (ce qui est particulièrement notable dans le contexte de l'agression de la Russie en Ukraine). Les technologies numériques ont permis aux institutions (pouvoirs publics, médias, autres secteurs privés et société civile) de communiquer avec les citoyens, et aux citoyens de communiquer entre eux de manière plus participative, innovante et souple. Une analyse récente de l'OCDE explique en quoi les pouvoirs publics peuvent également utiliser plus efficacement les plateformes de médias sociaux pour promouvoir une communication interactive de manière à lutter contre la désinformation et la mésinformation (OCDE, 2021^[4]).

Cependant, ces mêmes technologies sont mises à profit par des acteurs malveillants pour menacer des éléments fondamentaux de la vie démocratique. L'engagement en ligne et hors ligne peut être façonné par les flux d'informations sur les plateformes de médias sociaux ciblés par des acteurs nationaux et étrangers pour miner le fonctionnement des démocraties. En effet, l'incidence des médias sociaux va au-delà de leur utilisation en tant que source directe d'information, étant donné que les effets de rétroaction entre les plateformes et les médias traditionnels peuvent également servir à amplifier la mésinformation et la désinformation. Ces menaces peuvent saper la confiance et risquent de restreindre l'espace de l'engagement démocratique et d'affaiblir la force de la liberté d'expression. La désinformation, en particulier, peut être exploitée pour modifier délibérément la perception qu'a le public de l'intégrité et de la compétence de personnalités publiques, ainsi que pour semer la confusion et décourager le public de manière à réduire sa volonté de s'engager dans un débat ou de briguer un poste politique. De telles campagnes affectent les segments de la population de différentes manières. Ainsi, les femmes en politique sont ciblées de manière disproportionnée par les campagnes de désinformation fondées sur le genre. Cette tendance est encore plus marquée pour les dirigeantes politiques issues de groupes raciaux, ethniques, religieux ou d'autres minorités (Meco et Wilfore, 2021^[5]). La compréhension de la nature et des répercussions de la mésinformation et de la désinformation, y compris l'intersection de récits ciblant des segments spécifiques de la population, aura son importance pour l'avenir.

Les efforts visant à limiter la mésinformation et la désinformation doivent également être considérés comme allant de pair avec la protection pleine et entière de la liberté d'expression. Les lois qui régissent la mésinformation au sens large peuvent être utilisées pour restreindre la légitime liberté de parole. Les pouvoirs publics peuvent également exiger des plateformes qu'elles imposent des restrictions sur le contenu par ailleurs légal, ou faire pression sur celles-ci à cet égard, obligeant les propriétaires privés d'espaces d'engagement public de facto à se montrer plus restrictifs que ne l'exigent les lois. En fin de compte, le maintien de la liberté d'expression ne fera pas disparaître les contenus faux et trompeurs, l'objectif étant d'en atténuer les effets préjudiciables à l'engagement démocratique et de renforcer les espaces d'information propices à cet engagement.

Par conséquent, il faut un nouveau modèle de gouvernance au moyen duquel les pouvoirs publics, ainsi que les médias traditionnels, les médias sociaux, le monde universitaire et les organisations de la société civile, contribuent ensemble à remodeler les écosystèmes d'information. Certains gouvernements se sont engagés dans cette direction et ont souligné l'ampleur de la menace de même que la nécessité d'une approche coordonnée au niveau international et impliquant l'ensemble de la société. Les relations constructives de la Lituanie avec des organisations indépendantes de vérification des faits, le travail entrepris par la Finlande avec sa société civile en vue de soutenir les efforts d'éducation aux médias et les efforts de l'UE en vue d'élaborer un instrument de coréglementation via son Code de bonnes pratiques en matière de désinformation ne sont que quelques exemples – de plus en plus nombreux – illustrant cette approche qui se doit d'être collaborative.

Le présent chapitre met l'accent sur les réponses en matière de gouvernance et donne un aperçu des mesures que les pouvoirs publics prennent ou pourraient prendre de leur propre chef ou en partenariat avec les médias et les organisations de la société civile (à ce titre, elle n'examine pas les mesures d'autorégulation adoptées par le secteur privé). Ce chapitre propose une stratégie globale visant à prévenir et combattre la mésinformation et la désinformation et à favoriser un modèle de gouvernance des écosystèmes d'information qui renforce les démocraties. L'internet facilitant le partage d'informations sans frontières, les pays partageant de mêmes idées doivent collaborer, et ce avec un large éventail de partenaires non gouvernementaux pour relever les défis posés par la mésinformation et la désinformation.

1.2. Identifier les ripostes des pouvoirs publics à la mésinformation et à la désinformation

On peut définir la « mésinformation » comme la diffusion d'informations fausses ou inexactes, partagées sans le savoir, sans intention de tromper le public, alors que la « désinformation » consiste généralement à créer, présenter et diffuser délibérément des informations fausses, inexactes ou trompeuses (Wardle et Derakshan, 2017^[6] ; Leshner, Pawelec et Desai, 2022^[2]). Le terme « désinformation » est parfois utilisé de manière générique pour désigner diverses pratiques similaires mais différentes, telles que la désinformation, les opérations d'influence et les ingérences étrangères dans l'espace de l'information,¹ chacune de ces pratiques pouvant nécessiter une approche différente. Par ailleurs, la désinformation et la mésinformation ne doivent pas être confondues avec la diffusion en ligne de contenus de nature terroriste, violente ou illicite, contre lesquels un ensemble de mesures spécifiques, non traitées ci-dessous, sont souvent nécessaires.²

Sont examinées ici l'ensemble des actions que les pouvoirs publics doivent envisager, dans une mesure plus ou moins large et en fonction de leur contexte local. Le fait pour un pays de se concentrer sur une seule menace, telle que l'influence étrangère ou le recours à des fermes de robots (*bot farms*), ou sur une seule réponse ne ferait que le rendre vulnérable à d'autres sources d'informations fausses ou trompeuses, sans résoudre le problème dans sa globalité. En ce sens, les pouvoirs publics doivent envisager une stratégie globale qui prenne en compte toutes ces mesures, assure leur mise en œuvre continue afin d'évaluer, de contrer et d'éviter les menaces et les dommages causés par la mésinformation et la désinformation, et qui évalue ces initiatives à la lumière de leur incidence potentielle sur la liberté de parole et d'expression.

Bien que toutes les mesures présentées ici puissent jouer un rôle important, le contexte géopolitique et social de chaque pays exige une analyse ciblée pour déterminer les domaines qui nécessitent une plus grande attention, ainsi que la meilleure façon d'allouer les ressources. En outre, les pays n'ont pas tous les mêmes systèmes juridiques, traditions et approches de la protection de la liberté d'expression, et ces différences influenceront la conduite à tenir. Ainsi, s'il existe des objectifs et des enseignements communs concernant les mesures clés nécessaires pour faire face aux menaces, les mesures de riposte doivent également tenir compte du contexte spécifique du pays. C'est en étant pleinement conscients de la dimension contextuelle des menaces et des mesures à prendre que les pouvoirs publics seront mieux à même d'élaborer une stratégie sur mesure fondée sur des enseignements et des principes communs.

Cela étant, un certain nombre de principes communs permettent d'orienter les mesures en matière de gouvernance. Promouvoir la liberté d'expression et renforcer l'espace dédié au débat et à l'engagement démocratiques sont les thèmes qui ont inspiré ce travail. À cette fin, les réponses réglementaires abordées dans ce chapitre n'explorent pas les réglementations spécifiques au contenu, qui risquent d'entraver la diffusion de l'information et de restreindre la liberté de parole et d'expression. Le fait de favoriser l'indépendance des acteurs – société civile, médias et régulateurs – contribuera à un meilleur équilibre des pouvoirs. Comme l'a noté l'OCDE, l'indépendance d'un organisme de réglementation vis-à-vis de l'État et des entités qu'il réglemente offre un gage de décisions équitables et impartiales, ce qui peut être

particulièrement important lorsque les décisions peuvent avoir des conséquences importantes sur les finances et les marchés (OCDE, 2012^[7]).

En outre, vu le caractère international par nature des plateformes de médias sociaux, une approche transfrontière, comparative et analytique sera sans nul doute très bénéfique. En effet, la propagation des contenus de mésinformation et de désinformation ne peut être envisagée sans tenir compte du contexte général des défis mondiaux auxquelles sont confrontées la démocratie et la confiance dans les institutions. Après avoir déterminé dans quelle mesure les groupes et individus qui se sentent privés de leurs droits et écartés des processus démocratiques contribuent à cette propagation, il faudra intégrer ces connaissances dans la gouvernance globale et la réponse sociétale à la diffusion de contenus faux et trompeurs.

Les mesures actuelles et proposées pour prévenir et combattre la mésinformation et la désinformation peuvent être regroupées comme suit :

1. Politiques et initiatives de gouvernance permettant de se préparer et de réagir à la publication et à la diffusion de contenus de mésinformation et de désinformation
2. Mesures de réglementation et d'action publique visant à renforcer la transparence et la prévention
3. Dispositions réglementaires et réponses destinées à réduire les facteurs économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation

1.2.1. Se préparer et réagir à la publication et à la diffusion de contenus de mésinformation et de désinformation

Les événements récents ont mis en évidence la nécessité de renforcer les capacités de réponse à la propagation d'informations fausses ou trompeuses, tout en bâtissant des sociétés plus résilientes et mieux préparées à faire face aux crises. Une série d'efforts de communication et d'engagement aux niveaux national et international peuvent aider les pouvoirs publics à contrer directement les contenus de mésinformation et de désinformation, et la mise en place d'une fonction de communication publique plus efficace et la promotion de l'éducation aux médias peuvent améliorer la résilience des écosystèmes d'information. Ces initiatives sont pour la plupart de nature non réglementaire, et de nombreux membres de l'OCDE ont commencé à les mettre en place.

Le fil conducteur de bon nombre de ces réponses est le rôle crucial et synergique joué aux côtés des instances publiques par les médias, les organisations de la société civile et le secteur privé. L'information ne se propage pas en vase clos : les médias traditionnels et les vérificateurs de faits, les entreprises technologiques, la société civile et les citoyens eux-mêmes sont des acteurs essentiels de la production et de l'amplification du contenu digne de confiance. Ces interventions sont les suivantes :

Collaborer avec les médias, les organisations de la société civile, les vérificateurs de faits et les plateformes de médias sociaux

Les mesures visant à lutter contre la mésinformation et la désinformation doivent être mises en œuvre dans le contexte de la promotion de l'importance fondamentale de garantir la liberté d'expression, de préserver le rôle d'un journalisme objectif, indépendant et basé sur les faits, et de la garantie d'un espace pour les organisations de la société civile et les médias innovants, non traditionnels, locaux ou communautaires, afin qu'ils puissent se développer et permettre aux écosystèmes d'information de prospérer, sans interférence excessive des pouvoirs publics. En ce qui concerne plus précisément les réponses spécifiques, les pouvoirs publics doivent également s'engager auprès des médias et des organisations de la société civile afin de traiter de manière légitime et transparente les menaces urgentes que représentent la mésinformation et la désinformation. Le manque de clarté concernant les problèmes et les solutions, conjugué au caractère complexe, mondial et rapidement évolutif des défis rencontrés, appelle des efforts plus réfléchis pour favoriser la collaboration entre différents intervenants (OCDE, à

paraître^[8]). Comme l'a noté la Commission européenne, « les meilleures réponses seront sans doute le fruit de collaborations multipartites » (Commission européenne, 2018^[9]).

Un grand nombre d'organisations privées, de vérificateurs de faits, de médias et d'ONG s'efforcent de démentir les informations fausses et trompeuses (Credibility Coalition, 2021^[10] ; Khan, 2021^[11]), et les gouvernements peuvent soutenir le travail des vérificateurs de faits ou tirer profit de leur voix indépendantes et digne de confiance. Par exemple, dès le début de la crise du COVID-19, des organisations de jeunesse ont lancé des campagnes d'information pour lutter contre les fausses informations, notamment la campagne internationale #youthagainstcovid19 et la campagne nationale #QuédateEnCasa au Mexique, afin de répertorier et de partager les sites web et ressources de démystification et de vérification des faits destinés aux jeunes (OCDE, 2020^[12]). En Italie, le gouvernement a réuni un groupe d'experts en vérification des faits, en démystification et en désinformation, et a lancé une campagne d'action conjointe intitulée « *#bastabufale* », ce qui signifie « stop aux canulars ».

Les pouvoirs publics peuvent également s'attacher à établir des relations transparentes et constructives avec les plateformes en ligne pour la surveillance, le signalement et le traitement des contenus de mésinformation et de désinformation. En vue des élections de 2021, l'Office fédéral allemand de la sécurité des technologies de l'information (BSI) a collaboré avec les médias sociaux pour favoriser une réaction rapide aux menaces potentielles, et a créé une unité chargée de détecter les robots automatisés et les comportements inauthentiques synchronisés (Miguel, 2021^[13]). Ces efforts doivent toutefois être entrepris avec prudence, de manière à ne pas entraver la liberté d'expression, en particulier lorsqu'il s'agit de mesures de retraits de contenu (OCDE, à paraître^[8]).

Une autre approche, la démystification préventive, consiste à « immuniser » le public contre les messages trompeurs ; elle nécessite d'anticiper les possibles malentendus ou attaques de désinformation et a bénéficié de partenariats et d'engagements (Blastland et al., 2020^[14]). On peut citer en guise d'exemple le jeu *Go Viral!*, développé par l'Université de Cambridge en partenariat avec le Cabinet du Premier ministre britannique. Ce jeu est le fruit de recherches qui ont montré que le public, une fois exposé aux techniques utilisées pour propager de fausses informations en ligne, est à même de mieux identifier le contenu inexact et trompeur et de l'ignorer. Il présente aux joueurs des exemples de fausses nouvelles et de mêmes inventés pour les aider à détecter de tels contenus (Roozenbeek et van der Linden, 2019^[15]).

À plus long terme, la coordination et la coopération avec un large éventail d'acteurs peuvent contribuer à la sensibilisation, au partage des connaissances et à la collecte de données sur les interventions efficaces. Par exemple, le gouvernement de la Lettonie a fait appel au Centre balte pour l'excellence des médias, qui a mis en place un réseau informel réunissant des journalistes, des responsables électoraux, des services de sécurité et des représentants gouvernementaux, dans l'objectif d'améliorer la communication et la coopération au cas où les processus électoraux seraient menacés.

La coopération avec les médias et les organisations de la société civile présente un intérêt tout aussi important pour faire avancer les travaux de recherche. Un appui indépendant et une collaboration entre les pouvoirs publics et les chercheurs sur des sujets tels que la compréhension de la création et de la diffusion des messages de désinformation (les méthodes utilisées, leurs auteurs et les raisons qui les motivent), les réponses les plus efficaces et les leçons à tirer des évolutions technologiques antérieures seront précieux pour élaborer les interventions appropriées. Outre l'intérêt que présente l'augmentation des financements directs à la recherche, la participation des milieux universitaires, des instances de réglementation et d'autres organismes compétents aux discussions relatives aux besoins en matière de recherche est utile à la mise en place d'interventions cohérentes et efficaces (Matasick, Alfonsi et Bellantoni, 2020^[16]). Par exemple, l'Initiative de citoyenneté numérique du Canada finance des recherches et des activités d'éducation à la citoyenneté et au numérique visant à améliorer la compréhension des sources de la désinformation, de sa propagation et de son impact dans le pays, et à déterminer comment ces activités permettraient d'immuniser davantage les citoyens et de renforcer leur résilience.

Collaborer au niveau international par l'échange d'informations

Le fait que les mythes et les fausses informations puissent se répandre à si grande échelle et avec une telle rapidité – comme on a pu le constater tout au long de la pandémie de COVID-19 – a accentué l'urgence de déployer des efforts pour contrer ce genre de récit par-delà les frontières nationales. Il est donc important de favoriser le dialogue entre tous les acteurs concernés afin de lutter contre ces menaces. À cette fin, les gouvernants peuvent mettre à profit les efforts de collaboration et d'échange d'informations, l'analyse des menaces et les bonnes pratiques. Par exemple, l'Union européenne propose un système d'alerte rapide (RAS) qui facilite le partage des renseignements relatifs aux campagnes de désinformation et permet de coordonner les réponses entre ses États membres. Basé sur des informations de source ouverte, le RAS se fonde sur les éclairages fournis par des établissements universitaires, des vérificateurs de faits, des plateformes en ligne et des partenaires internationaux. De même, en 2014, l'OTAN a créé un centre d'excellence indépendant nommé StratCom, dont la mission est de contribuer aux capacités de communication stratégique de l'Organisation, de ses Alliés et partenaires, notamment par le biais de travaux de recherche et de préparation concernant les menaces posées par la désinformation.³ Lancé en 2018, le mécanisme de réaction rapide (RRM) du G7 vise à renforcer la coordination entre les membres du Groupe et l'identification des menaces qui pèsent sur la démocratie, notamment celles de la mésinformation et de la désinformation.

À l'avenir, la collaboration internationale peut favoriser une plus grande efficacité dans les dispositions réglementaires et inciter les pays attachés à des valeurs similaires à identifier les priorités en matière de réglementation et à étudier les possibilités à envisager et leurs effets. Enfin, la création d'une base de connaissances internationale et l'application des enseignements tirés des expériences tirées dans autres secteurs sont particulièrement utiles pour répondre à l'évolution rapide et à la complexité des arbitrages qu'implique la riposte à la mésinformation et à la désinformation, et soulignent l'utilité de continuer à explorer de nouvelles voies de coopération internationale.

Renforcer les capacités, la réactivité et l'efficacité de la communication publique pour mieux contrer la mésinformation et la désinformation

Développer les capacités de la fonction de communication publique⁴ de façon à mieux informer les citoyens et à favoriser un écosystème d'information sain peut être essentiel pour contrecarrer les menaces liées à la mésinformation et à la désinformation. Par une communication proactive, transparente et opportune, les pouvoirs publics peuvent non seulement riposter à la propagation de tels contenus, mais également l'empêcher. Des exemples spécifiques des possibilités de renforcement de cette fonction sont présentés ci-dessous :

- **Gouvernance et institutionnalisation des mesures de communication publique.** Les pouvoirs publics doivent formaliser des définitions,⁵ des politiques et des méthodes afin d'aider à passer d'une lutte ad hoc et fragmentée contre la mésinformation et la désinformation à une approche plus structurée et stratégique. Appuyer la gouvernance et l'institutionnalisation de la fonction de communication publique permet de clarifier les objectifs, de définir des paramètres concrets de mesure de l'impact des activités de communication publique et de justifier les affectations de ressources à ce rôle des pouvoirs publics (OCDE, à paraître^[8]). En définitive, grâce au renforcement de cette fonction par l'attribution de mandats clairement définis, l'attribution de ressources institutionnelles appropriées et la mise en place de mécanismes de coordination efficaces, les gouvernements seront davantage en mesure de diffuser des contenus précis et de favoriser la participation citoyenne (Matasick, Alfonsi et Bellantoni, 2020^[16]).
- **Identifier, tracer, contrôler, analyser et évaluer les contenus problématiques et leurs sources.** Il est primordial de surveiller les plateformes et canaux publics et ouverts afin d'identifier les contenus problématiques et les récits qui commencent à circuler pour comprendre les argumentaires émergents de mésinformation et de désinformation et élaborer une stratégie de

communication efficace. Étant donné que les campagnes de désinformation ont souvent pour objet de susciter des réactions émotionnelles vis-à-vis de leur contenu et de saper la confiance du public cible, il est important que les pouvoirs publics sachent plus précisément comment tracer pareil contenu et y réagir. Par exemple, en Lituanie, les cas éventuels de désinformation sont évalués à l'aide de trois critères : leur source, leur contenu et contexte, et le moment où le contenu a été diffusé. Une fois combinées, ces informations contribuent à établir un profil clair de la menace potentielle de désinformation.⁶ Ces activités devraient être menées systématiquement pour permettre, si nécessaire, une intervention dans les plus brefs délais, mais aussi en toute transparence et dans les limites de la confidentialité des données, de façon à préserver la légitimité démocratique (OCDE, à paraître^[8]). À cette fin, il convient que les pays déploient des structures, du personnel et des ressources, comme l'Unité de réaction rapide (RRU) du Royaume-Uni, afin que les administrations, à tous les niveaux, disposent de moyens suffisants et que les efforts de lutte contre la mésinformation soient intégrés de manière transparente et responsable.

Néanmoins, le rôle et l'influence des groupes fermés et des messages partagés sur des services cryptés tels que WhatsApp devront être mieux compris. Ces plates-formes proposent aux utilisateurs de précieuses fonctions de protection de la vie privée et de sécurité, mais elles peuvent également constituer d'importants canaux de diffusion en matière de mésinformation et de désinformation, alors même que leur caractère privé et crypté rend impossible l'analyse du contenu que véhiculent ces canaux. Le suivi en temps réel de l'évolution du discours public sur les médias sociaux et les recherches en ligne peut aider les pouvoirs publics à comprendre les récits qui commencent à circuler et à répondre rapidement et efficacement aux nouvelles menaces. En parallèle, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que des mécanismes soient instaurés pour empêcher qu'un tel suivi soit utilisé à mauvais escient ou que les utilisateurs soient identifiés et surveillés d'une manière susceptible d'entraver la liberté d'expression, de porter atteinte à la vie privée ou de restreindre la participation démocratique.

- **Comprendre les besoins des audiences et utiliser les connaissances comportementales pour empêcher la propagation des contrevérités.** La collecte et l'analyse des données sur les besoins et les attentes du public sont essentielles à une communication efficace contre la mésinformation et la désinformation (OCDE, à paraître^[17]). Grâce aux études d'audience et à l'évaluation des efforts de communication, les pouvoirs publics peuvent s'assurer que leurs messages seront adaptés et pertinents et capteront rapidement l'attention. En outre, les éléments tirés des connaissances comportementales (BI) montrent que les problématiques comportementales, telles que la surcharge d'informations et le biais de confirmation, peuvent compromettre la lutte contre la mésinformation et la désinformation. Une compréhension approfondie du comportement humain est fondamentale pour élaborer des mesures efficaces contre ces phénomènes et contre le déclin de la confiance dans les institutions. Les connaissances comportementales permettent aux États de mieux identifier les populations les plus vulnérables, de mettre au point des solutions innovantes pour atténuer la propagation des fausses informations et ses effets, et de rassembler des éléments probants indiquant les approches les plus efficaces (voir l'Encadré 1.1) (OCDE, 2021^[18]).

Encadré 1.1. Une collaboration internationale pour lutter contre la mésinformation grâce aux connaissances comportementales

Le gouvernement du Canada, en collaboration avec l'OCDE et le gouvernement français, a mené une expérience visant à étudier et influencer les intentions des Canadiens en matière de partage de fausses et de vraies informations sur les médias sociaux. La mise en œuvre d'un essai contrôlé randomisé (ECR) dans le cadre de l'étude longitudinale Impact Canada - Surveillance instantanée COVID-19

(SICO Canada) a permis de tester deux interventions axées sur le comportement. Les deux interventions s'appuyaient sur les travaux de recherche, en plein essor, menées sur le sujet et toutes deux visaient à améliorer la qualité des informations partagées en ligne (c'est-à-dire la préférence pour le partage d'informations dont on peut vérifier qu'elles sont vraies par rapport à des informations dont on peut vérifier qu'elles sont fausses) tout en priorisant l'autonomie des individus. La première intervention consistait en une simple invitation à évaluer l'exactitude d'une information, faite aux répondants en leur demandant d'apprécier l'exactitude d'un gros titre aléatoire avant de leur présenter des gros titres en ligne de type Facebook. La seconde intervention était une liste de conseils en matière d'éducation aux médias. Les enseignements tirés de cette expérience sont les suivants :

1. tout d'abord, les premiers résultats indiquent une déconnexion entre les croyances des participants ($N = 1872$ participants) et les intentions de partage. Les individus considèrent que les gros titres dont on peut vérifier qu'ils sont vrais sont beaucoup plus précis que ceux dont on peut vérifier qu'ils sont faux (tel que déterminé par des vérificateurs de faits tiers), mais ils sont en revanche beaucoup moins avisés sur le plan de leurs intentions de partage ; autrement dit, ils sont susceptibles de partager des gros titres qu'ils estiment faux ou douteux ;
2. deuxièmement, les premiers résultats de l'intervention expérimentale suggèrent que l'exposition à la fois à la simple invitation à considérer l'exactitude de l'information et aux conseils d'éducation aux médias numériques a augmenté de manière significative les intentions des participants de partager des titres vrais plutôt que faux. À l'inverse des constats établis dans les travaux publiés précédemment, l'efficacité de l'intervention d'éducation aux médias est ressortie bien supérieure à celle de l'invitation à considérer l'exactitude de l'information, les conseils ayant réduit de plus de 20 % les intentions de partage de fausses nouvelles.

Ces résultats démontrent de manière convaincante que des interventions en ligne simples et modulables, présentées aux individus avant qu'ils ne se confrontent à du contenu, peuvent améliorer la qualité des informations qui circulent en ligne. Pour certains, il peut être difficile de croire que des personnes sont (parfois) prêtes à partager des informations qu'elles estiment fausses ou douteuses. Cette étude démontre que tel est bien le cas, et ce probablement en raison d'un manque d'attention à l'exactitude du contenu des nouvelles auxquelles elles sont confrontées dans le contexte des médias sociaux. Bien que des efforts de recherche et d'analyse complémentaires soient nécessaires pour déterminer pourquoi les individus peuvent choisir de partager des informations fausses ou trompeuses en ligne, des études comme celles-ci restent essentielles pour questionner les hypothèses sur le comportement humain, créer des solutions plus efficaces et modulables axées sur le public qu'elles visent, et orienter les travaux futurs à même d'améliorer la robustesse des connaissances sur les défis comportementaux mondiaux comme la mésinformation et la désinformation.

Source : Gouvernement du Canada

Plus généralement, le recours aux données factuelles, à l'analyse et aux enseignements tirés des sciences comportementales peut aider les États à traduire leurs mesures en résultats probants et innovants, à gérer plus efficacement l'information à l'ère numérique et à mieux relever les défis mondiaux aux fins du renforcement de la démocratie.

- **Conception et diffusion de contenu dans une optique d'inclusion.** La diffusion de messages clairs et adaptés sur les canaux appropriés contribue à toucher tous les segments de la société, y compris les groupes qui sont moins susceptibles d'être exposés aux informations officielles ou de leur faire confiance. À cette fin, il est essentiel d'élaborer et de mettre en œuvre des campagnes de communication stratégiques et de veiller à ce que les informations exactes parviennent aux publics cibles de manière préventive, pour contrer la propagation d'informations fausses ou trompeuses. Dans le cadre de la riposte à la crise liée au COVID-19, de nombreux pays ont mis

au point des processus faisant appel à des messagers fiables, tels que des membres d'une communauté particulière, des scientifiques et des médecins, ou encore des influenceurs ; ces messagers ont été chargés de présenter les informations pertinentes au moment voulu, sous une forme faisant autorité et non politisée, de telle sorte qu'elles atteignent le plus de franges possible de la population (OCDE, à paraître^[8]). Les pouvoirs publics peuvent également apporter un appui sous la forme d'informations et d'orientations aux messagers de confiance pour les aider à contrer la désinformation et la désinformation. Dans cet esprit, le [Community Toolkit for Addressing Health Misinformation](#) mis au point par les États-Unis propose des recommandations et des mesures pratiques, étape par étape, qui s'adressent aux « messagers de confiance » communautaires.

Améliorer l'éducation aux médias par des campagnes de sensibilisation et l'éducation civique

Le maintien de la liberté d'expression et d'un internet ouvert signifie que la désinformation et la désinformation ne disparaîtront jamais. Au vu de la priorité accordée à la réduction des risques systémiques liés à la propagation de ces informations, les pouvoirs publics devraient également s'attacher à renforcer la résilience à long terme au niveau des citoyens, pour mieux les armer à faire la différence entre ce qui est conforme ou contraire à la vérité voire fallacieux, et à être davantage conscients de leur rôle dans la prévention de cette propagation. L'éducation aux médias et à l'information joue un rôle important pour aider à protéger la société contre les menaces en question, tout en donnant au public les moyens de tirer parti des avantages des plateformes en ligne et sociales.

Les efforts d'éducation aux médias et à l'information visent à renforcer la capacité des citoyens à reconnaître et à ignorer les informations fausses et trompeuses. Ils peuvent être centrés sur des campagnes ou passer par l'éducation civique. À titre d'exemple, on peut citer la campagne australienne « Stop and Consider » (Buckmaster et Wils, 2019^[19]), qui visait à encourager l'électorat à vérifier soigneusement les sources d'informations électorales (Commission électorale australienne, 2019^[20]). La Belgique a également eu recours à des mesures d'éducation aux médias par le biais d'un site web destiné à informer les citoyens sur la désinformation et la désinformation - (Funke et Flamini, 2020^[21] ; Mon Opinion, 2021^[22]). En Lettonie, le ministère de la Culture a utilisé des publicités sur les médias sociaux pour promouvoir de faux titres d'actualité ; en cas de clic, l'utilisateur était redirigé vers des ressources d'éducation aux médias. En un mois, la campagne a touché plus de 895 000 personnes, dont 129 000 ont vu les informations sur l'éducation aux médias (Ministère letton de la Culture, 2021^[23]).

L'éducation civique peut consister à intégrer l'éducation aux médias dans les programmes scolaires et universitaires existants, ainsi qu'à former les enseignants à délivrer ces contenus (Burns et Gottschalk, 2020^[24]).⁷ Il existe des mesures en ce sens, comme celles prises par le ministère de la Culture en France et le Conseil supérieur de l'éducation aux médias en Belgique, dont l'objectif est de proposer des outils, des formations et des possibilités d'échanges entre élèves et journalistes afin de renforcer la résilience à la désinformation (Matasick, Alfonsi et Bellantoni, 2020^[16] ; Suarez-Alvarez, 2021^[25]).⁸ En outre, en 2008, le ministère néerlandais de l'Éducation, de la Culture et de la Science a créé le réseau néerlandais d'éducation aux médias, qui rassemble un large éventail de partenaires issus de toute la société en vue de promouvoir la sensibilisation et le partage des connaissances, l'expertise et les ressources pertinentes en matière d'éducation aux médias (Dutch Media Literacy Network, 2022^[26]). En Finlande, la politique nationale d'éducation aux médias précise les mesures nationales adoptées pour proposer une telle éducation de qualité, systématique et complète, en faisant appel à divers acteurs. Les efforts de la Finlande sont structurés dans le cadre de son action plus large visant à renforcer la démocratie et l'éducation, et s'appuient sur des activités d'éducation aux médias qui ont débuté dans les années 1950.⁹

1.2.2. Empêcher la publication et la diffusion de la mésinformation et de la désinformation par des mesures d'amélioration de la transparence

Outre les actions visant à lutter contre les menaces immédiates ou à renforcer la résilience des sociétés face à la mésinformation et à la désinformation, les États peuvent adopter des réglementations et d'autres types de mesures afin d'accroître la transparence des plateformes en ligne. Compte tenu de l'asymétrie de connaissances entre plateformes en ligne et instances publiques sur le mode de diffusion des contenus et sur les interventions efficaces, la transparence est essentielle pour permettre aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux de développer une meilleure compréhension nécessaire pour éclairer la prise de décisions.

Dans le même ordre d'idées, bien qu'elle soit plutôt axée sur la lutte contre les contenus terroristes et extrémistes violents en ligne (TVEC), la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation (STI) de l'OCDE a élaboré le Cadre pour l'établissement de rapports de transparence volontaires (VTRF). Cet outil propose une norme commune pour l'établissement de rapports de transparence TVEC afin que les services de partage de contenu en ligne puissent fournir des informations sur leurs politiques et actions liées aux contenus TVEC.¹⁰ Son application et l'analyse dérivée des rapports VTRF peuvent contribuer à éclairer les réponses réglementaires visant à promouvoir la transparence des rapports en matière de mésinformation ou de désinformation, ainsi qu'à sous-tendre les futurs efforts volontaires internationaux de collecte d'informations pertinentes auprès des plateformes.

Concernant les réponses réglementaires, les gouvernements doivent impérativement s'associer aux médias et aux organisations de la société civile, tant dans l'élaboration que dans l'application des réglementations en matière de transparence, et ce afin d'en garantir l'utilité, de servir l'intérêt général et de donner la garantie de ne pas s'ingérer dans la libre circulation de l'information. Ces mesures sont notamment les suivantes :

Imposer des exigences en matière de partage des données aux plateformes en ligne

La collecte de données et la publicité ciblée nourrissent l'« économie de l'attention ». En encourageant les entreprises à mettre en avant le type de contenu qui retient l'attention du public, que ce contenu soit conforme à la vérité ou non, cette économie concourt à la propagation de la mésinformation et de la désinformation (Balkin, 2020^[27] ; 2016^[28]). Adossée à des garanties appropriées de respect de la vie privée et à des mécanismes de surveillance destinés à prévenir les atteintes à la liberté de parole et d'expression, la capacité accrue d'identifier et de retracer ce qui relève de la mésinformation ou de la désinformation- et de collecter des données sur les interventions efficaces contribuera à mieux comprendre les enjeux et à concevoir des réponses politiques efficaces. Plus précisément, par exemple, le fait de mieux comprendre les sources et le contenu des campagnes de désinformation menées par des acteurs étrangers peut aider les services de répression, de sécurité et de renseignement à mieux évaluer et appréhender la menace d'une influence étrangère dans les affaires intérieures (McCallum, 2021^[29]).

Pour favoriser la mise à disposition et l'échange des informations et données sur la mésinformation et la désinformation entre les secteurs public et privé, l'État peut envisager de promouvoir des partenariats avec des chercheurs et des plateformes externes aux fins du partage et de l'analyse des données des plateformes en ligne (OCDE, à paraître^[8]). Par exemple, la coordination de l'échange d'informations entre les plateformes et les autorités pourrait se faire par l'intermédiaire d'une organisation de partage et d'analyse de l'information (ISAO) ou d'un centre de partage et d'analyse de l'information (ISAC). Tant qu'il existe des protections et des structures suffisantes pour respecter les lois sur la protection de la vie privée, ces plateformes peuvent collecter des informations pertinentes et accepter le partage volontaire d'informations entre le secteur privé et le secteur public (DiResta, 2021^[30]). Les partenariats, dans la mesure où les entreprises sont disposées à partager des informations, peuvent inclure des initiatives de données ouvertes relatives à la mésinformation et à la désinformation, en plus des accords d'accès et de partage de données fermées ou sécurisées conclus entre pouvoirs publics, entreprises technologiques et

chercheurs indépendants. En 2015, le gouvernement américain a encouragé la création d'ISAO pour que les entreprises privées, les organismes sans but lucratif et les ministères et organismes gouvernementaux puissent échanger des informations sur les cybermenaces et les meilleures pratiques. Il a également instauré des protections de limitation de responsabilité pour les organisations qui partagent volontairement des renseignements sur les menaces entre elles et avec les instances publiques par l'intermédiaire de ces canaux (Gouvernement des États-Unis, Bureau du Président, 2015^[31]).

De plus, une nouvelle législation pourrait établir un cadre juridique visant à imposer le partage avec les chercheurs externes de diverses métadonnées, et notamment d'informations relatives à la désinformation et aux contenus supprimés. Le gouvernement australien a annoncé qu'il proposerait une loi basée sur le rapport que lui a remis l'Autorité australienne pour les communications et les médias (ACMA) sur l'adéquation des mesures des plateformes numériques en matière de désinformation et de qualité de l'information.¹¹ L'intention des autorités est en l'occurrence de donner à l'ACMA la possibilité de collecter des informations sur les contenus spécifiques à l'Australie, ainsi que des données sur les mesures prises pour lutter contre la mésinformation et la désinformation sur les plateformes de médias sociaux. L'Australie pourra également créer un groupe d'action sur la désinformation et la mésinformation afin de soutenir la collaboration et le partage d'informations entre les autorités, le secteur privé, les chercheurs et la société civile (Ministre australien des Communications, des Infrastructures urbaines, des Villes et des Arts, 2022^[32]). De même, le projet de loi sur les obligations de responsabilité et de transparence des plateformes (*Platform Accountability and Transparency Act*) du Sénat américain a pour ambition d'instaurer un processus par lequel les chercheurs universitaires pourraient avoir accès à des informations sur le fonctionnement des plateformes de médias sociaux. De leur côté, les entreprises seraient tenues de divulguer certaines données internes et de répondre aux demandes formulées dans le cadre de recherches indépendantes. La proposition a aussi pour objet de protéger les chercheurs de toute responsabilité juridique et d'exiger que les plateformes communiquent de manière proactive certaines informations aux chercheurs ou au public.¹² Tous les efforts visant à renforcer le partage des données doivent toutefois être menés en veillant au respect de la vie privée et à la protection des libertés civiles des personnes (Stamos et al., 2019^[33]).

Si la collecte de ces données à partir des plateformes de médias sociaux nécessitera probablement une réglementation imposant un partage accru des données, les pouvoirs publics devraient également renforcer leur propre capacité à surveiller les données recueillies, à les analyser et à les interpréter. Il conviendra à cet égard de développer les compétences des fonctionnaires et d'établir des partenariats constructifs avec les médias, les milieux universitaires et la société civile, afin de mieux cerner les défis à surmonter et y apporter des réponses plus efficaces.

Instaurer un cadre de transparence efficace autour de la modération du contenu

L'une des mutations profondes dans le mode de diffusion de l'information concerne le rôle joué par les plateformes en ligne dans la sélection, l'amplification et la modération du contenu généré par les utilisateurs. Nombre des cadres réglementaires qui s'appliquent aux médias traditionnels (à l'exception des contenus illégaux) ne s'appliquent pas aux médias sociaux ni aux autres plateformes en ligne. Ces cadres ne s'appliqueraient d'ailleurs pas ici étant donné les modèles fondamentalement différents de création et de distribution de contenus. Jusqu'à présent, c'est essentiellement en réponse aux pressions sociales et gouvernementales que les plateformes ont procédé à la modération du contenu. Cette logique d'autoréglementation pour l'essentiel donne aux entreprises privées un contrôle *de facto* sur les informations qui sont partagées sur ces espaces importants pour la diffusion des informations et l'engagement. Dans le même temps, les réglementations gouvernementales spécifiques au contenu qui étendent les restrictions au-delà des discours illégaux présentent des risques évidents en matière de liberté de parole et d'expression.

Il est donc important d'examiner les questions de processus et d'encourager les plateformes à établir un cadre qui régit la manière de structurer leurs activités de modération de contenu. Ce cadre pourrait ainsi exiger qu'elles mettent en place des garanties pour les utilisateurs, par exemple la possibilité pour ceux-ci de contester les décisions qu'elles prennent en matière de modération de contenu, ou leur imposer des mesures de transparence visant à clarifier leur approche et leurs décisions. De telles mesures ont déjà été proposées, notamment dans la législation sur les services numériques (*Digital Services Act*, ou DSA) de la Commission européenne. En outre, l'État devrait surtout veiller à s'assurer de sa capacité à surveiller les pratiques d'autoréglementation, à comprendre les motivations de la participation à un régime d'autoréglementation et à réfléchir au rapport coûts-bénéfices d'une telle souplesse réglementaire.

Les principes sous-jacents de la transparence accrue de la modération des contenus visent à protéger les utilisateurs contre les contenus faux ou trompeurs, tout en assurant la transparence et la protection des utilisateurs à l'égard des décisions prises concernant leur contenu. Ces objectifs peuvent être réalisés au moyen des mesures ci-dessous :

- Exiger des plateformes en ligne qu'elles expliquent en langage clair et simple, dans leur politique de modération du contenu ou leurs conditions d'utilisation, comment elles modèrent le contenu (prise de décision algorithmique, vérification par des humains) (les résultats de l'OCDE indiquent cependant que seule une petite partie des consommateurs lisent les conditions d'utilisation des plateformes dans leur intégralité, ce qui suggère que les informations importantes et pertinentes devraient être diffusées selon des moyens permettant aux utilisateurs d'y accéder et de les comprendre plus facilement (OCDE, 2017^[34]).
- Leur imposer d'énoncer des règles claires concernant les utilisateurs qui enfreignent les conditions d'utilisation de manière répétée.
- Renforcer la transparence pour les utilisateurs concernant le retrait ou de la rétrogradation d'un contenu, les raisons de la décision et les outils utilisés pour prendre cette décision.
- Exiger des plateformes en ligne qu'elles communiquent régulièrement sur les mesures prises contre la désinformation et la désinformation, en fournissant éventuellement un aperçu de la manière dont le contenu a été supprimé ou dépriorisé, le nombre de comptes suspendus, la manière dont le contenu a été signalé, etc.¹³
- Exiger des plateformes en ligne un contrôle régulier de la mise en œuvre de leur politique de gestion des contenus, visant à identifier les domaines à risque de détournement ou d'usage à mauvais escient.

Une approche fondée sur le risque, qui tient compte de la taille et de la portée des services et plateformes, pourrait également contribuer à réaliser le double objectif consistant à encourager l'innovation tout en protégeant les droits de l'homme et le discours démocratique. Alors que les plateformes de médias sociaux mettent en relation de plus en plus de personnes et prennent une dimension de plus en plus importante dans le discours public, par exemple, leurs répercussions potentielles et les risques qu'elles représentent pour les individus et la société augmentent également. Les grandes plateformes peuvent, par conséquent, faire face à des obligations plus strictes que les petites plateformes. Dans la pratique, ce compromis s'avère particulièrement compliqué pour ce qui est des plateformes de médias sociaux, qui brouillent les frontières entre consommateurs et producteurs d'informations, ce qui rend la réglementation d'autant plus difficile à élaborer (OCDE, 2018^[35]).

En particulier, la proposition de législation sur les services numériques de la Commission européenne impose des exigences supplémentaires aux très grandes plateformes en ligne pour qu'elles procèdent à une évaluation annuelle visant à identifier les risques systémiques, dont « la manipulation intentionnelle et (...) coordonnée du service de la plateforme, avec un effet prévisible sur la santé, le discours civique, les processus électoraux et la sécurité publique », ainsi que des mesures d'atténuation de ces risques (Commission européenne, 2020^[36]). Cette législation les oblige également à prendre en compte la manière

dont leurs systèmes de modération des contenus, de recommandation, de sélection et d'affichage des publicités influencent la propagation de contenus illicites ou relevant de la manipulation.

D'autres approches s'inspirent des efforts déployés pour proposer de grandes orientations sur les meilleures pratiques, les normes et les règles préétablies relatives à la modération transparente des contenus.¹⁴ Dans l'UE, le Code de bonnes pratiques en matière de désinformation a été le premier instrument d'autoréglementation auquel les acteurs majeurs du secteur, dont Facebook, Google, Microsoft, Mozilla, TikTok et Twitter, ont adhéré volontairement. Il fixe « un large éventail d'engagements, allant de la transparence dans la publicité politique à la fermeture des faux comptes et à la diabolisation des fournisseurs de désinformation ».¹⁵ Il comprend une annexe répertoriant les meilleures pratiques que les signataires appliqueront pour mettre en œuvre leurs engagements. La Commission européenne a récemment avancé des propositions visant à renforcer la mise en œuvre du Code,¹⁶ dans le but qu'il puisse devenir un instrument de coréglementation, comme l'indique sa proposition de législation sur les services numériques. Y sont énoncées les normes de transparence que les plateformes doivent établir en ce qui concerne la manière dont elles détectent, identifient et traitent les contenus incompatibles avec leurs conditions générales (Commission européenne, 2020^[36]).

La modération de contenu touche à des questions normatives concernant la liberté d'expression, l'accès à l'information et le droit d'avoir des opinions différentes, ainsi qu'à la question de savoir quel type de contenu peut être considéré comme « factuel ou véridique » et quel type de contenu est « faux ou trompeur ». Les gouvernements doivent être attentifs à ce qu'aucune réglementation, quelle qu'elle soit, ne serve à limiter la liberté de parole ou d'expression ou ne pénalise injustement les petites plateformes, ce qui ferait basculer le marché davantage en faveur de celles qui ont le plus d'envergure et de puissance. Les gouvernements devront donc s'associer au secteur et aux groupes de la société civile pour garantir que la liberté d'expression et les autres droits des utilisateurs soient protégés de manière à favoriser l'engagement démocratique.

Améliorer la transparence et la compréhension des algorithmes

La personnalisation de l'expérience des utilisateurs que les plateformes de communication en ligne peuvent proposer constitue également un changement nouveau et fondamental dans la manière dont les gens s'engagent vis-à-vis de l'information. Les algorithmes auxquels recourent certaines plateformes de médias sociaux peuvent tenter de prévoir ce que chaque utilisateur souhaite consulter en tirant parti des éléments recueillis à partir de métadonnées, dont sa localisation, le temps qu'il a passé sur un contenu spécifique ou son utilisation d'une application (Jarboe, 2020^[37]). Ainsi, l'utilisateur reçoit les contenus jugés pertinents pour lui, et non dans l'ordre dans lequel ils sont publiés sur la plateforme. Certains algorithmes ne font pas de distinction entre les publicités, la propagande, la désinformation et les données factuelles vérifiées (DiResta, 2018^[38]).

De plus, ils peuvent abreuver les utilisateurs d'informations qui tendent à correspondre à leurs opinions et à leurs croyances, au risque de créer des « chambres d'écho » ou des « bulles de filtrage » qui renforcent et confirment des idées préconçues. La Commission européenne constate que l'utilisation d'algorithmes opaques par des plateformes largement utilisées a permis la propagation de fausses informations et de messages polarisants, notamment par le biais de campagnes de désinformation (Commission européenne, 2020^[39]). Pour lutter contre la mésinformation et la désinformation, les pays pourraient obliger les plateformes en ligne à faire preuve de transparence sur les paramètres de leurs algorithmes. Cette transparence est la principale priorité de certaines initiatives gouvernementales, telles que le projet de loi britannique sur la sécurité en ligne (Ministère britannique du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports, 2021^[40]).

Outre les exigences de transparence, les pouvoirs publics, les médias et les organisations de la société civile pourraient encourager le renforcement de la responsabilité et proposer des orientations ou une aide pour la mise en place de garde-fous autour de la conception des algorithmes afin qu'ils diffusent des

contenus plus diversifiés, avec moins de mésinformation et de désinformation. Comme l'a souligné la Première ministre néo-zélandaise Jacinda Ardern, si les algorithmes des plateformes de médias sociaux peuvent personnaliser l'expérience des utilisateurs, ils peuvent aussi la rendre plus extrême et radicalisée. Ainsi, outre le « besoin pressant et urgent » d'une plus grande transparence sur le fonctionnement des algorithmes et les résultats qu'ils produisent, la Première ministre a également appelé à la création d'une approche commune pour le développement et le déploiement d'algorithmes responsables (Prime Minister Jacinda Ardern, 2022^[41]). Dans sa législation sur les services numériques, par exemple, la Commission européenne a proposé, comme mesure pour promouvoir la responsabilité des plateformes, des règles exigeant de ces dernières qu'elles réalisent des évaluations des risques et se soumettent à des contrôles indépendants de la manière dont leurs algorithmes hiérarchisent et ciblent les informations (Commission européenne, 2020^[39]).

Accroître l'activité en ligne authentique et contrer l'ingérence étrangère

Les plateformes de médias sociaux ont poursuivi leurs efforts pour limiter l'effet des contenus et comportements inauthentiques coordonnés et manipulés, et les initiatives visant à accroître l'authenticité de l'engagement en ligne apportent une contribution importante à cet objectif. Par exemple, le fait de valider que les comptes de ces plateformes peuvent être associés à de véritables individus permet de limiter la propagation de la désinformation, puisqu'en éliminant le risque que des robots déclenchent délibérément des points de bascule de la désinformation, les plateformes sont en mesure de réduire les risques de préjudice (Gladwell, 2000^[42] ; The Economist, 2009^[43]). S'agissant d'empêcher l'utilisation de faux comptes ou de les supprimer, les pays pourraient exiger que les robots soient étiquetés ou fournir davantage d'orientations concernant les obligations pour les médias sociaux de stimuler l'activité authentique. Ils pourraient également fournir des directives sur la manière d'identifier les faux documents d'identité de leur propre nationalité. Bien entendu, toute mesure prise pour promouvoir l'activité authentique et limiter l'engagement inauthentique doit être respectueuse des droits de l'homme quant à ce qui concerne la liberté d'expression et le respect de la vie privée des individus, et assurer, dans toute la mesure du possible, la sensibilisation, la participation et le contrôle des individus sur l'utilisation et le partage des informations personnelles.

D'autres mesures visent à lutter contre les campagnes de mésinformation et de désinformation déployées par des lobbyistes ou des influenceurs qui, sciemment ou par inadvertance, mettent en avant des contenus mensongers sur certains sujets ou produits (Alderman, 2021^[44] ; Fisher, 2021^[45] ; OCDE, 2021^[46]). Par exemple, pendant la pandémie de COVID-19, des sociétés spécialistes de l'arnaque se faisant passer pour des cabinets de relations publiques ont démarché des influenceurs et des producteurs de contenu en France et en Allemagne pour les inciter à propager des messages de désinformation (Alderman, 2021^[44]). Cette technique a été utilisée par des entités étrangères qui cherchaient à intervenir dans les affaires d'un pays donné, par des gouvernements non démocratiques à l'encontre de leur propre population et par des groupes nationaux désireux d'étendre leur pouvoir (Fisher, 2021^[45]).

Contrer cette menace nécessite plus de transparence dans les registres des bénéficiaires effectifs et une meilleure communication de l'information sur les entreprises ou personnes qui soutiennent financièrement la diffusion de certains contenus (Khan, 2021^[11]). À cette fin, par exemple, le système de transparence en matière d'influence étrangère (FITS) mis en place en Australie cherche à réduire le risque posé par l'ingérence étrangère, qui désigne les efforts secrets, trompeurs et coercitifs visant à interférer avec les processus politiques ou étatiques pilotés ou entrepris par ou au nom d'acteurs étrangers (Gouvernement de l'Australie, 2019^[47]). Par ailleurs, les pays pourraient améliorer les mesures d'incitation et imposer des obligations de diligence aux entreprises pour qu'elles rehaussent leur transparence en ce qui concerne les métadonnées liées aux groupes et acteurs qui diffusent des contenus spécifiques (Balkin, 2020^[27]).

En outre, les autorités ont la possibilité d'exiger le signalement de certains types de contenus manipulés numériquement et trompeurs. On pense notamment aux *deepfakes* (ou hypertrucages), ces contenus

audiovisuels qui ont toutes les apparences du vrai mais sont en réalité forgés de toutes pièces. Pour leurs auteurs, le principe consiste à manipuler la voix ou l'image d'une personne pour lui faire dire ou faire ce qu'ils souhaitent, potentiellement à des fins de désinformation (van Huijstee et al., 2021^[48]). Cette technique a été utilisée dans le cadre de fraudes pour imiter la voix du PDG d'une entreprise et inciter l'un de ses employés à effectuer un transfert de fonds de cette dernière (Stupp, 2019^[49]). Elle a également été exploitée dans des campagnes de désinformation pour cibler des militants des droits civiques et à des fins d'incitation à la haine (Mezzofiore, 2018^[50] ; MIT Open Documentary Lab, 2020^[51]). Sachant que ces contenus sont désormais plus faciles à concevoir et plus difficiles à détecter, l'utilisation de *deepfakes* aux fins de campagnes de désinformation est un sujet de forte préoccupation (Sen, 2021^[52]). Aussi une course technologique s'est-elle engagée afin de développer des outils d'IA capables de les repérer (Andrews, 2020^[53] ; Diaz, 2021^[54]).

Pour contrer ce risque, l'UE propose d'imposer une obligation de signaler les contenus générés par des moyens automatisés, sauf dans les cas où le but est légitime (application de la loi et liberté d'expression) (Commission européenne, 2021, p. 5.2.4^[55]). Parmi les autres mesures proposées par l'UE figurent l'interdiction de certaines applications, des obligations légales pour les fournisseurs de technologies *deepfake* et un soutien institutionnalisé aux victimes de ce type de contenu (van Huijstee et al., 2021^[48]). Aux États-Unis, la proposition de loi sur la responsabilité en matière de *deepfakes* (*Deepfakes Accountability Act*) vise, entre autres, à obliger les producteurs de ces contenus à leur appliquer certains filigranes numériques et à communiquer des informations sur le contenu (Congrès des États-Unis, 2019^[56]) ; l'État de Californie a quant à lui criminalisé l'utilisation de *deepfakes* dans la publicité politique (la loi ne s'applique toutefois pas aux médias d'information, à la parodie ou à la satire) (Statt, 2019^[57]).

1.2.3. Réduire les facteurs économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation

Les pouvoirs publics peuvent également adopter des mesures non directement liées à la mésinformation et la désinformation, mais produisant néanmoins des effets importants sur les facteurs structurels et économiques sous-jacents qui influent sur sa propagation. C'est l'approche qu'a embrassé la Commission européenne (CE) avec sa législation DSA et sa législation sur les marchés numériques (*Digital Markets Act*, ou DMA), en s'attachant à instaurer et maintenir des conditions de concurrence équitables pour les services numériques ; garantir une conduite responsable des plateformes en ligne ; promouvoir la confiance, la transparence et garantir l'équité sur ces plateformes ; et préserver l'ouverture des marchés en promouvant un environnement plus équitable et en incitant de nouveaux services à faire leur entrée sur le marché.¹⁷

L'analyse et la mise à profit des enseignements tirés des stratégies et des mesures mises en œuvre sur des marchés similaires et d'autres en évolution rapide peuvent aider les États à mieux comprendre les nouvelles technologies et leurs implications, et à élaborer des approches plus flexibles. Voici quelques-unes des réponses pertinentes, à explorer plus avant, pour jouer sur les déterminants économiques et structurels :

Utiliser des mesures de concurrence

Les innovations liées à la transformation numérique se sont traduites par d'importants bénéfices pour le consommateur, notamment des prix plus bas, une plus grande accessibilité et commodité, davantage de choix et de nouveaux produits. Dans le même temps, plusieurs freins à la concurrence ont été identifiés sur de nombreux marchés numériques : problèmes de structure de marché, pratiques anticoncurrentielles, activité de fusion, notamment. Les secteurs à forte intensité numérique tendent par ailleurs à connaître de plus forts niveaux de concentration du marché de même que de plus faibles taux d'entrée de nouvelles entreprises (OCDE, 2019^[58] ; OCDE, 2022^[59]). Ces tendances sont préoccupantes dans la mesure où les

données montrent qu'une concurrence saine sur les marchés contribue à stimuler l'innovation, et sert la croissance et le bien-être à long terme (OCDE, à paraître^[17]).

Des mesures appropriées en faveur de la concurrence peuvent également avoir des effets sur le comportement (et les incitations) des grandes plateformes en ligne susceptibles de propager la mésinformation et la désinformation. En effet, les plateformes en ligne les plus influentes bénéficient de ressources importantes, de bases d'utilisateurs mondiales et connectées en réseaux, ainsi que d'un accès à de vastes quantités de données qui peuvent être utilisées pour renforcer les effets de réseau, cibler les produits et orienter les décisions des consommateurs. Conjugués, ces facteurs peuvent créer un contexte qui rend plus difficile pour le consommateur de changer facilement de service, et conduire à des pratiques anticoncurrentielles susceptibles d'étouffer l'innovation (OCDE, à paraître^[17]). L'évolution des dynamiques de marché a également impacté le secteur de l'information, ainsi que la manière dont les gens consomment et partagent l'information. Ces facteurs peuvent entraîner des distorsions du marché, ainsi que la domination d'algorithmes susceptibles de favoriser une intensification de la mésinformation et de la désinformation. Dès lors, encourager l'entrée de nouveaux acteurs et promouvoir l'innovation peut permettre de stimuler la concurrence entre les plateformes en ligne sur les sujets de la protection de la vie privée, de la portabilité des données, de même que des politiques de modération du contenu, entre autres.

Pour endiguer ces risques, des outils de régulation du marché et de promotion de la concurrence pourraient s'avérer utiles, notamment :

- **Les pouvoirs publics pourraient contraindre les grandes plateformes en ligne à garantir aux médias une rémunération « juste » en contrepartie de l'utilisation de leur contenu.** Les grandes plateformes en ligne ont bouleversé la physionomie des marchés publicitaires, chamboulant radicalement les incitations des éditeurs de presse traditionnels financés par la publicité. En février 2021, l'Australie a adopté un code de négociation applicable aux médias d'information et aux plateformes numériques visant à remédier au déséquilibre existant dans leur pouvoir de négociation entre les grandes plateformes en ligne et les éditeurs de presse (Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs, 2020^[60]). Ce code exige des entreprises de presse et des plateformes numériques désignées qui choisissent d'entrer en discussion qu'elles négocient de bonne foi. À défaut d'accord sur la rémunération dans un délai de trois mois, un mécanisme d'arbitrage prévu par le code est activé pour résoudre le différend (Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs, 2020^[60]).¹⁸ De la même manière, en juillet 2019, la France a adopté une loi transposant une directive de l'UE sur les droits d'auteur et les droits voisins et prévoyant des critères de rémunération pour l'utilisation d'extraits de publications de presse sur les plateformes en ligne (Autorité de la concurrence, 2020^[61]). En avril 2020, l'autorité de la concurrence française a pris des mesures conservatoires à l'encontre de Google, forçant celle-ci à conduire des négociations de bonne foi avec les éditeurs et agences de presse sur la rémunération de la reprise de leurs contenus protégés (Autorité de la concurrence, 2020^[61]).
- **Les États pourraient renforcer les contrôles sur les fusions et les « acquisitions tueuses » (*killer acquisitions*).** Le terme « acquisition tueuse » désigne le rachat par un grand groupe d'une plus petite entreprise ou d'une startup innovante susceptible de se poser en concurrente. C'est une pratique largement répandue chez les géants du numérique. Par exemple, entre 2001 et 2021, Google a racheté 258 entreprises. Autrement dit, la société a conclu plus d'une transaction par mois. Facebook a utilisé une pratique similaire pour racheter 90 entreprises sur une période de 16 ans (2005 à 2021), soit une transaction tous les deux mois (Nadler et Cicilline, 2020^[62] ; American Economic Liberties Project, 2021^[63]). Certaines de ces opérations ont pu freiner l'innovation, et l'effet de concentration limiter la concurrence et la disponibilité de sources d'information de confiance (Nadler et Cicilline, 2020^[62]). En outre, dans la mesure où elle ne laisse que peu de choix au consommateur, la concentration de l'offre peut également se traduire par une moindre incitation des grandes plateformes en ligne à rivaliser sur le plan qualitatif.

- **Les pouvoirs publics pourraient envisager des réformes plus structurelles pour contenir le pouvoir de marché des plateformes numériques.** Par exemple, des politiques de concurrence mises en œuvre pour lutter contre la mésinformation et la désinformation pourraient permettre de limiter la capacité des médias sociaux à accaparer plusieurs fonctions. Les plateformes de médias sociaux jouent un rôle important dans la diffusion de la publicité mais aussi de l'information (par ex. : lorsqu'un utilisateur diffuse un événement en direct). Séparer leur activité de média social de leurs activités publicitaires pourrait se justifier par la nécessité de promouvoir la diversité des médias et de protéger le journalisme, même si des travaux de recherche plus approfondis seraient nécessaires pour comprendre les implications et l'efficacité d'une telle approche.

Néanmoins, un paysage législatif fragmenté pour les plateformes entraîne des coûts pour les entreprises et les consommateurs, accroît l'incertitude et peut empêcher l'innovation au service du bien-être. La promotion d'une approche globale plus cohérente de la détermination et de la mise en œuvre de la réglementation pertinente renforcerait l'efficacité des efforts déployés par les États (OCDE, à paraître^[17]). Au vu du caractère récent de bon nombre des politiques adoptées, de la complexité et de la taille des entreprises concernées ainsi que de l'évolution rapide des technologies et des marchés, un travail d'analyse approfondi de même qu'un dialogue continu avec les parties prenantes concernées seront par ailleurs nécessaires pour comprendre l'impact de ces mesures sur la propagation de contenus faux et trompeurs et sur les arbitrages économiques.

Promouvoir la qualité et la sécurité lors de la conception des plateformes

Tout comme dans les autres activités d'ingénierie et de conception, soumises au respect d'un ensemble commun de normes techniques établissant des exigences sur le plan qualitatif et sur le plan de la sécurité, les plateformes en ligne pourraient aussi devoir répondre à des exigences plus strictes en la matière, permettant de limiter les risques de mésinformation et de désinformation. L'intérêt des pouvoirs publics (et des sociétés) à garantir la qualité et la sécurité des plateformes est lié à leur utilité et à leur impact dans la société, ainsi qu'à la place qu'elles y occupent. Les considérations particulières relatives à la conception de la plateforme sont liées aux considérations techniques dans le choix de la conception, de l'architecture et de l'ingénierie qui impactent la nature des informations partagées et leur mode de diffusion (Forum sur l'information et la démocratie, 2020^[64]). Par exemple, les États pourraient concentrer leurs efforts sur la mise au point de processus, normes et tests spécifiques et quantifiables visant à soutenir une conduite responsable des entreprises et à promouvoir la sécurité des services en ligne, et mobiliser experts techniques et parties prenantes concernées aux fins de l'élaboration de lignes directrices ou de codes pour les plateformes sociales et autres communs numériques (Forum sur l'information et la démocratie, 2020^[64]).

À cette fin, les Principes directeurs pour les entreprises multinationales de l'OCDE, de même que d'autres normes internationales,¹⁹ peuvent guider les États dans leurs efforts visant à se doter d'un cadre propice à une conduite responsable des entreprises (CRE), qui aide ces dernières à identifier les impacts négatifs directement ou indirectement liés à leur activité et à y répondre (OCDE, 2014^[65] ; 2011^[66]). Parmi les exemples d'efforts déployés par les pouvoirs publics pour adopter une approche CRE figure le *UK Online Safety Bill*, au Royaume-Uni. Ce projet de loi vise à introduire une obligation de protéger les « contenus importants pour la démocratie », ainsi que des mesures prévoyant une évaluation du risque et la mise en œuvre d'une procédure de vigilance pour limiter le risque de préjudice. De la même manière, la législation sur les services numériques de l'UE prévoit des obligations liées au devoir de diligence qui visent à promouvoir un environnement en ligne transparent et sûr (Commission européenne, 2020^[36]).

Une question corollaire se pose lorsqu'on examine comment l'accès des plateformes de médias sociaux à des quantités importantes de données à caractère personnel peut être utilisé comme un moyen de diffuser des informations fausses ou trompeuses. Les campagnes de désinformation font usage des données privées pour catégoriser les individus et identifier ceux qu'il y a lieu de cibler par des messages

personnalisés (Privacy International, 2021^[67] ; Khan, 2021^[11]). Par conséquent, les efforts pour réglementer l'utilisation des données privées (possibilités et interdictions) par les tiers et les plateformes en ligne auront un impact sur la capacité d'une campagne de désinformation à faire mouche. Par exemple, le *UK Online Safety Bill* prévoit des obligations particulières en matière de liberté d'expression et de respect de la vie privée. Il vise notamment à imposer à tous les prestataires de services de protéger leurs utilisateurs, dans les limites prévues par la loi, contre la censure et les atteintes injustifiées à la vie privée (Ministère britannique du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports, 2021^[40]). Des efforts pour protéger la vie privée sont aussi observés au sein de l'UE, avec le règlement général sur la protection des données ou la Directive « Police-Justice » (Commission européenne, 2021^[68]).

Une contribution et un engagement de la part d'un large éventail de partenaires seront nécessaires afin de garantir que les réponses apportées par la réglementation soient à la hauteur des besoins démocratiques et ne compromettent pas outre mesure l'innovation. Il est important, également, de réfléchir à la manière de mettre en place une collaboration efficace avec les partenaires autres que les pouvoirs publics pour élaborer la réglementation dans cet environnement complexe et très évolutif. En effet, il est difficile de travailler avec les acteurs et les instruments politiques traditionnels dès lors qu'il est impossible de savoir comment la technologie va évoluer et quels seront ses impacts.

Nous avons besoin d'instruments qui encouragent la flexibilité et l'innovation et contraignent les pouvoirs publics à améliorer leur capacité à travailler avec les développeurs et les utilisateurs de technologies (OCDE, 2018^[69]). Par exemple, les bacs à sable réglementaires et les bancs d'essai sont des processus de cocréation conçus pour aider les pouvoirs publics à mieux appréhender une nouvelle technologie et ses conséquences réglementaires, tout en donnant aux partenaires extérieurs la possibilité de tester cette nouvelle technologie et les nouveaux modèles économiques (OCDE, 2018^[69]). Pour les produits et les entreprises en ligne, les modèles réglementaires sont souvent très différents de ceux des marchés traditionnels et peuvent ne pas correctement s'adapter aux cadres existants. Cette problématique est exacerbée par le rythme rapide de la transformation numérique, qui rend les évolutions du marché et les préoccupations futures difficiles à prévoir. Dans ces cas, les bacs à sable peuvent contribuer à accroître la flexibilité et à réduire l'incertitude réglementaire, tout en instaurant des relations plus étroites entre les régulateurs et les entreprises (Attrey, Leshner et Lomax, 2020^[70]). Les codes de conduite et les évaluations technologiques en temps réel sont d'autres exemples de solutions plus flexibles.

De manière générale, il convient que les approches collaboratives de l'élaboration de la réglementation s'attachent à impliquer un large éventail de parties prenantes : société civile, vérificateurs de faits, médias et organisations universitaires, notamment. Ceci pourra s'avérer particulièrement utile compte tenu du rythme des évolutions dans le secteur, de sa complexité ainsi que du rôle essentiel qu'il joue dans l'engagement démocratique (Koulolias et al., 2018^[71]).

Promouvoir et préserver la diversité et l'indépendance du secteur des médias

Les États peuvent aussi lutter contre la mésinformation et la désinformation en renforçant le secteur des médias et de l'information, et s'attacher à cette fin à promouvoir la diversité et l'indépendance éditoriale ainsi qu'à garantir la diffusion d'une information de qualité. Les efforts des autorités en la matière s'appuieront en partie sur des politiques permettant l'émergence d'un environnement favorable pour les organisations de la société civile (notamment les groupes de surveillance des médias) et protégeant les médias de toute vampirisation par des intérêts particuliers (Nelson, 2017^[72]). L'objectif est de décourager la concentration du marché et d'encourager l'innovation ainsi que le développement de nouvelles plateformes en ligne appartenant à différentes entreprises, pour offrir plus de choix aux utilisateurs (Balkin, 2020^[27]). La création de nouvelles plateformes peut s'accompagner du développement de nouveaux environnements de médias sociaux, normes et communautés propres à celles-ci, ce qui multiplierait les possibilités pour les utilisateurs.

En outre, les pouvoirs publics peuvent prendre des mesures anti-monopoles et encourager une concurrence loyale pour prévenir toute captation des médias. Les mesures pourraient notamment s'employer à prévenir les situations dans lesquelles de grandes entreprises technologiques ou du secteur des médias rachètent des agences de presse indépendantes, et font ensuite usage du contrôle qu'elles exercent pour influencer indûment les contenus (Stiglitz, 2017^[73]). Outre les modèles privés de fourniture d'information, les organismes à but non lucratif (comme la rédaction américaine [Pro Publica](#)) et les médias de service public (comme la BBC) peuvent jouer un rôle important dans l'espace médiatique. Les radiodiffuseurs publics, notamment, affichent les notes les plus élevées sur les indices de confiance, tout au moins dans les pays où leur indépendance n'est pas mise en cause (Newman et al., 2018^[74]).

Un soutien financier transparent et indépendant en faveur d'un journalisme de qualité peut aussi contribuer à lutter contre la captation des médias par les grandes entreprises technologiques, qui peuvent menacer de priver les médias traditionnels de leurs incitations financières, par exemple en bloquant les abonnés et les annonceurs. Certains pays, comme l'Autriche, la Suède, la Norvège et les Pays-Bas, limitent ce risque en accordant des subventions aux journaux qui publient des contenus politiques, culturels et économiques (Greenwell, 2017^[75] ; Schiffrin, 2017^[76]). Les pouvoirs publics pourraient aussi soutenir les initiatives (au plan national et via les mécanismes de développement internationaux) qui assurent une formation aux journalistes citoyens et aux organes de presse traditionnels sur la manière de gérer l'engagement public, afin d'encourager la participation des citoyens et des communautés à la production d'information. Un contrôle clair et indépendant peut permettre de garantir l'impartialité et un soutien des pouvoirs publics aux nouveaux diffuseurs sous une forme qui encourage l'engagement démocratique et le libre échange d'informations.

Plus généralement, les pouvoirs publics peuvent réfléchir, de façon stratégique, à la manière dont les médias peuvent faciliter l'échange d'informations et aux conséquences de l'évolution des technologies sur la manière dont l'information est reçue et partagée, ainsi qu'aux moyens de tirer parti des initiatives de la société civile pour promouvoir l'indépendance et l'efficacité des médias. Ainsi, le gouvernement irlandais a créé la *Future of Media Commission*, une commission indépendante chargée d'étudier les défis posés aux radiodiffuseurs publics, radiodiffuseurs commerciaux, plateformes de presse écrite et en ligne. Cette commission a également organisé des dialogues publics autour des questions liées aux sources de financement, à l'évolution du comportement des audiences et à l'évolution des technologies.²⁰ La *Journalism Trust Initiative* (JTI ou Initiative pour la fiabilité de l'information), gérée par Reporters sans frontières, cherche quant à elle à créer un espace d'information plus sain avec des indicateurs de fiabilité du journalisme et de respect des normes et de l'éthique professionnelle. La JTI peut être utilisée par les régulateurs et les acteurs étatiques comme un mécanisme d'autoréglementation indépendant pour allouer des subventions et des avantages aux médias.

1.3. Conclusions

L'ampleur du défi posé par la mésinformation et la désinformation exige que soit défini un large éventail de mesures, pensées à l'échelle des pouvoirs publics et de la société. Les efforts ne doivent pas s'arrêter aux frontières nationales, car la mésinformation et la désinformation transcendent ces frontières, ni ne trouver d'écho qu'auprès des seuls pouvoirs publics. Les initiatives actuelles et proposées doivent refléter les défis interdisciplinaires et systémiques rencontrés, et être élaborées et mises en œuvre en partenariat avec les médias et des organisations de la société civile compétentes sur toute une série de questions, telles que les droits légaux et les droits de l'homme, la cybersécurité et la protection de la vie privée, la concurrence ou encore l'ingérence étrangère, entre autres. Les États devront s'attacher à mettre en place des politiques et des initiatives à même de répondre aux menaces immédiates et de promouvoir une plus grande résilience de la société, en complément de mesures réglementaires visant à accroître la transparence et la prévention, et à contrer les déterminants économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation.

Pour commencer, il convient de s'interroger sur la manière dont les pouvoirs publics, les médias et les organisations de la société civile peuvent coopérer plus efficacement pour bâtir des relations solides et constructives, mais aussi sur les mécanismes nécessaires pour garantir à ces organisations et médias une indépendance suffisante pour tenir les pouvoirs publics comptables de leur action. La nature de ces défis implique que seule une action collective apportera les changements nécessaires pour renforcer les espaces d'information, instaurer la confiance et consolider la démocratie. En s'inspirant des bonnes pratiques existantes, l'OCDE a développé un plan d'action exposant les mesures concrètes que les pays peuvent prendre pour traiter les questions mentionnées dans ce chapitre par des réformes ambitieuses et efficaces : www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/.

Références

- Alderman, L. (2021), « Influencers Say They Were Urged to Criticize Pfizer Vaccine », *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2021/05/26/business/pfizer-vaccine-disinformation-influencers.html> (consulté le 3 mars 2022). [44]
- American Economic Liberties Project (2021), « Big Tech Merger Tracker », American Economic Liberties Project, <https://www.economicliberties.us/big-tech-merger-tracker/> (consulté le 3 mars 2022). [63]
- Andrews, E. (2020), « Using AI to Detect Seemingly Perfect Deep-Fake Videos », Stanford Institute of Human-Centered Artificial Intelligence, <https://hai.stanford.edu/news/using-ai-detect-seemingly-perfect-deep-fake-videos> (consulté le 5 octobre 2021). [53]
- Attrey, A., M. Leshner et E. Lomax (2020), *The role of sandboxes in promoting Flexibility and innovation in the digital age*, https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No2_ToolkitNote_Sandboxes.pdf. [70]
- Autorité de la concurrence (2020), « Droits voisins : l'Autorité fait droit aux demandes de mesures conservatoires présentées par les éditeurs de presse et l'AFP », Autorité de la concurrence, <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/fr/communiqués-de-presse/droits-voisins-lautorite-fait-droit-aux-demandes-de-mesures-conservatoires>. [61]
- Balkin, J. (2020), « How to Regulate (and Not Regulate) Social Media », <https://knightcolumbia.org/content/how-to-regulate-and-not-regulate-social-media>. [27]
- Balkin, J. (2016), « Information Fiduciaries and the First Amendment », *UC David Law Review*, vol. 49/4, pp. 1183–1234. [28]
- Blastland, M. et al. (2020), « Five rules for evidence communication », *Nature*, vol. 587/7834, pp. 362-364, <https://doi.org/10.1038/d41586-020-03189-1>. [14]
- Buckmaster, L. et T. Wils (2019), « Responding to fake news », *Parliamentary Library Briefing Book*, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BriefingBook46p/FakeNews. [19]
- Burns, T. et F. Gottschalk (dir. pub.) (2020), *Education in the Digital Age: Healthy and Happy Children*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1209166a-en>. [24]

- Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs (2020), *Draft news media bargaining code*, Commission australienne de la concurrence et de la protection des consommateurs, <https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms/draft-news-media-bargaining-code>. [60]
- Commission électorale australienne (2019), « AEC encouraging voters to “stop and consider” this federal election », Commission électorale australienne, <https://www.aec.gov.au/media/media-releases/2019/04-15.htm>. [20]
- Commission européenne (2021), *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des règles harmonisées concernant l'intelligence artificielle (législation sur l'intelligence artificielle) et modifiant certains actes législatifs de l'Union*, COM(2021) 206 final, Commission européenne, Bruxelles, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:e0649735-a372-11eb-9585-01aa75ed71a1.0020.02/DOC_1&format=PDF. [55]
- Commission européenne (2021), « Protection des données dans l'UE », https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/data-protection-eu_fr. [68]
- Commission européenne (2020), *Législation sur les services numériques*, https://ec.europa.eu/info/digital-services-act-ensuring-safe-and-accountable-online-environment_fr. [36]
- Commission européenne (2020), *Plan d'action pour la démocratie européenne : renforcer les démocraties de l'UE*, COM(2020) 790 final, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_2250. [39]
- Commission européenne (2018), *A multi-dimensional approach to disinformation: Report of the independent High level Group on fake news and online disinformation*, Direction générale des réseaux de communication, du contenu et des technologies, Commission européenne. [9]
- Congrès des États-Unis (2019), *H.R.3230 - 116th Congress (2019-2020): Defending Each and Every Person from False Appearances by Keeping Exploitation Subject to Accountability Act of 2019*, Congress.gov, Library of Congress, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/3230> (consulté le 12 octobre 2021). [56]
- Credibility Coalition (2021), *Our goal: to understand the veracity, quality and credibility of online information*, Credibility Coalition, <https://credibilitycoalition.org/> (consulté le 3 mars 2022). [10]
- Diaz, J. (2021), « Facebook Researchers Say They Can Detect Deepfakes And Where They Came From », NPR, <https://www.npr.org/2021/06/17/1007472092/facebook-researchers-say-they-can-detect-deepfakes-and-where-they-came-from?t=1633428935377>. [54]
- DiResta, R. (2021), *Dancing in the Dark: Disinformation Researchers Need More Robust Data and Partnerships*, National Endowment for Democracy, Global Insights Series, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/01/Disinformation-Researchers-Robust-Data-Partnerships-DiResta-1.pdf>. [30]
- DiResta, R. (2018), « Free Speech Is Not the Same As Free Reach », *Wired*, <https://www.wired.com/story/free-speech-is-not-the-same-as-free-reach/>. [38]
- Dutch Media Literacy Network (2022), *Dutch Media Literacy Network*, <https://netwerkmediawijsheid.nl/over-ons/about-dutch-media-literacy-network/> (consulté le 13 septembre 2022). [26]

- Edelman (2022), *Edelman Trust Barometer 2022*, [1]
https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL_Jan25.pdf.
- Fisher, M. (2021), « Disinformation for Hire, a Shadow Industry, Is Quietly Booming », *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2021/07/25/world/europe/disinformation-social-media.html> (consulté le 3 mars 2022). [45]
- Forum sur l'information et la démocratie (2020), *Working Group on Infodemics: Policy Framework*, https://informationdemocracy.org/wp-content/uploads/2020/11/ForumID_Report-on-infodemics_101120.pdf (consulté le 7 septembre 2021). [64]
- Funke, D. et D. Flamini (2020), « A guide to anti-misinformation actions around the world », Poynter, <https://www.poynter.org/ifcn/anti-misinformation-actions/> (consulté le 3 mars 2022). [21]
- Gladwell, M. (2000), *The tipping point: how little things can make a big difference*, Little, Brown and Company, Boston. [42]
- Gouvernement de l'Australie (2019), *Foreign Influence Transparency Scheme - Factsheet 2*, <https://www.ag.gov.au/sites/default/files/2020-03/influence-versus-interference.pdf>. [47]
- Gouvernement des États-Unis, Bureau du Président (2015), *Executive Order - Promoting Private Sector Cybersecurity Information Sharing*, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/02/13/executive-order-promoting-private-sector-cybersecurity-information-shari>. [31]
- Greenwell, T. (2017), « Journalism is in peril. Can government help? », *Inside Story*, <https://insidestory.org.au/journalism-is-in-peril-can-government-help/>. [75]
- Jarboe, G. (2020), « How Do Social Media Algorithms Work? », *Search Engine Journal*, <https://www.searchenginejournal.com/how-social-media-algorithms-work/380642/>. [37]
- Khan, I. (2021), *Désinformation et liberté d'opinion et d'expression*, Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, <https://www.ohchr.org/fr/documents/thematic-reports/ahrc4725-disinformation-and-freedom-opinion-and-expression-report> (consulté le 3 mars 2022). [11]
- Koulolias, V. et al. (2018), *Combating Misinformation: An Ecosystem in Co-Creation*, ICA, <https://www.ica-it.org/images/publications/Combating-misinformation.pdf>. [71]
- Leshner, M., H. Pawelec et A. Desai (2022), « Disentangling untruths online: Creators, spreaders and how to stop them », *Going Digital Toolkit*, OCDE, Paris, https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No23_ToolkitNote_UntruthsOnline.pdf. [2]
- Matasick, C., C. Alfonsi et A. Bellantoni (2020), « Les mesures de gouvernance publique face à la désinformation : Comment les principes de gouvernement ouvert peuvent éclairer les choix stratégiques », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 39, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a4000a8c-fr>. [16]
- McCallum, K. (dir. pub.) (2021), *Director General Ken McCallum gives annual threat update 2021*, MI5 - The Security Service, Londres, <https://www.mi5.gov.uk/news/director-general-ken-mccallum-gives-annual-threat-update-2021>. [29]

- Meco, L. et K. Wilfore (2021), *Gendered disinformation is a national security problem*, [5]
<https://www.brookings.edu/techstream/gendered-disinformation-is-a-national-security-problem/>.
- Mezzofiore, G. (2018), « No, Emma Gonzalez did not tear up a photo of the Constitution », *CNN*, [50]
<https://edition.cnn.com/2018/03/26/us/emma-gonzalez-photo-doctored-trnd/index.html>
 (consulté le 5 octobre 2021).
- Miguel, R. (2021), *The battle against disinformation in the upcoming federal election in Germany: Actors, initiatives and tools*, EU DisinfoLab, https://www.disinfo.eu/publications/the-battle-against-disinformation-in-the-upcoming-federal-election-in-germany-actors-initiatives-and-tools/#_ftn14 (consulté le 25 février 2022). [13]
- Ministère britannique du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports (2021), *Draft Online Safety Bill*, Presented to Parliament by the Minister of State for Digital and Culture by Command of Her Majesty, [40]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985033/Draft_Online_Safety_Bill_Bookmarked.pdf.
- Ministère letton de la Culture (2021), *Kultūras ministrijas medijpratības kampaņa “Zini, kā neuzķerties!” sasniegusi teju 895 000 unikālo lietotāju*, [23]
<https://www.km.gov.lv/lv/jaunums/kulturas-ministrijas-medijpratibas-kampana-zini-ka-neuzkerties-sasniesusi-teju-895-000-unikalo-lietotaju>.
- Ministre australien des Communications, des Infrastructures urbaines, des Villes et des Arts (2022), *New disinformation laws*, [32]
<https://minister.infrastructure.gov.au/fletcher/media-release/new-disinformation-laws>.
- MIT Open Documentary Lab (2020), « Brandi Collins-Dexter, Jane Lytvynenko & Karen Hao | Deepfakes, parody, and disinformation », [51]
<http://opendoclab.mit.edu/presents/brandi-collins-dexter-jane-lytvynenko-karen-hao-deepfakes-parody-disinformation/>.
- Mon Opinion (2021), « Concertations - MonOpinion », [22]
<https://monopinion.belgium.be/processes>
 (consulté le 3 mars 2022).
- Nadler, J. et D. Cicilline (2020), *Investigation of Competition in Digital Markets*, United States of America: Subcommittee on Antitrust, Commercial and Administrative Law of the Committee on the Judiciary, [62]
https://judiciary.house.gov/uploadedfiles/competition_in_digital_markets.pdf?utm_campaign=4493-519 (consulté le 3 mars 2022).
- Nelson, M. (2017), « What is to be done? Options for combating the menace of media capture », dans Schiffrin, A. (dir. pub.), *In the Service of Power : Media Capture and the Threat to Democracy*, 143–162, National Endowment for Democracy, Washington, D.C., [72]
https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2017/08/CIMA_MediaCaptureBook_F1.pdf#page=151.
- Newman, N. et al. (2018), *Reuters Institute Digital News Report – 2018*, Reuters Institute for the Study of Journalism, <http://www.digitalnewsreport.org/>. [74]

- OCDE (2022), « L'établissement de rapports de transparence sur les contenus terroristes et extrémistes violents en ligne : Une mise à jour sur les 50 principaux services de partage de contenus », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 313, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1a12ade-fr>. [77]
- OCDE (2022), *OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/daf/competition-policy-in-the-digital-age/>. [59]
- OCDE (2021), *An International Collaboration to tackle Misinformation with Behavioural Insights*. [18]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [46]
- OCDE (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [4]
- OCDE (2020), « Les jeunes et le COVID-19 : Réponses, relance et résilience », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b626230b-fr>. [12]
- OCDE (2019), *Vers le numérique : Forger des politiques au service de vies meilleures*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7cba1873-fr>. [58]
- OCDE (2018), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2018: Adapting to Technological and Societal Disruption*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2018-en. [69]
- OCDE (2018), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2018*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305458-fr>. [35]
- OCDE (2017), « Trust in peer platform markets: Consumer survey findings », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 263, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1a893b58-en>. [34]
- OCDE (2014), *Rapport annuel 2014 sur les principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : La conduite responsable des entreprises par secteur*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/mne-2014-fr>. [65]
- OCDE (2012), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0390, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0390>. [7]
- OCDE (2011), *Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales, Édition 2011*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264115439-fr>. [66]
- OCDE (à paraître), *Comité de la politique de l'économie numérique (CPEN), Réunion ministérielle thème 1 : Les leviers numériques de l'économie mondiale*. [17]
- OCDE (à paraître), *Comité de la politique de l'économie numérique (CPEN), Réunion ministérielle thème 2 : Bâtir des sociétés meilleures*. [3]
- OCDE (à paraître), *Principles of Good Practice for Public Communication Responses to Mis- and Disinformation*. [8]

- Prime Minister Jacinda Ardern (2022), *Prime Minister Ardern Commencement Address to Harvard University*, <https://news.harvard.edu/gazette/story/2022/05/jacinda-arderns-forceful-warning-democracies-can-die/>. [41]
- Privacy International (2021), *Rapport de l'ONU : Désinformation et liberté d'opinion et d'expression*, Privacy International, <https://privacyinternational.org/news-analysis/4515/un-report-disinformation-role-privacy> (consulté le 22 septembre 2021). [67]
- Roozenbeek, J. et S. van der Linden (2019), « Fake news game confers psychological resistance against online misinformation », *Palgrave Communications*, vol. 5/1, <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0279-9>. [15]
- Schiffrin, A. (2017), « How Europe fights fake news », *Columbia Journalism Review*, <https://www.cjr.org/watchdog/europe-fights-fake-news-facebook-twitter-google.php>. [76]
- Sen, D. (2021), « Explained: Why is it becoming more difficult to detect deepfake videos, and what are the implications? », <https://indianexpress.com/article/explained/explained-deepfake-video-detection-implications-7247635/> (consulté le 5 octobre 2021). [52]
- Stamos, A. et al. (2019), « Combatting State-Sponsored Disinformation Campaigns from State-aligned Actors », dans McFaul, M. (dir. pub.), *Securing American Elections : Prescriptions for Enhancing the Integrity and Independence of the 2020 U.S. Presidential Election and Beyond*, Stanford Cyber Policy Center, pp. 48–49, <https://fsi.stanford.edu/publication/securing-american-elections-prescriptions-enhancing-integrity-and-independence-2020-us>. [33]
- Statt, N. (2019), « China makes it a criminal offense to publish deepfakes or fake news without disclosure », *The Verge*, <https://www.theverge.com/2019/11/29/20988363/china-deepfakes-ban-internet-rules-fake-news-disclosure-virtual-reality>. [57]
- Stiglitz, J. (2017), « Toward a taxonomy of media capture », dans Schiffrin, A. (dir. pub.), *In the Service of Power : Media Capture and the Threat to Democracy*, 9–18, National Endowment for Democracy, Washington, D.C., https://www.cima.ned.org/wp-content/uploads/2017/08/CIMA_MediaCaptureBook_F1.pdf#page=151. [73]
- Stupp, C. (2019), « Fraudsters Used AI to Mimic CEO's Voice in Unusual Cybercrime Case », *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/fraudsters-use-ai-to-mimic-ceos-voice-in-unusual-cybercrime-case-11567157402> (consulté le 5 octobre 2021). [49]
- Suarez-Alvarez, J. (2021), « Are 15-year-olds prepared to deal with fake news and misinformation? », *PISA à la loupe*, n° 113, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6ad5395e-en>. [25]
- The Economist (2009), *Tipping point*, The Economist, <https://www.economist.com/news/2009/04/20/tipping-point>. [43]
- van Huijstee, M. et al. (2021), *Tackling deepfakes in European policy*, Service de recherche du Parlement européen, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690039/EPRS_STU\(2021\)690039_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/690039/EPRS_STU(2021)690039_EN.pdf). [48]
- Wardle, C. et H. Derakshan (2017), *Les désordres de l'information. Vers un cadre interdisciplinaire pour la recherche et l'élaboration des politiques*, <http://tverezo.info/wp-content/uploads/2017/11/PREMS-162317-GBR-2018-Report-desinformation-A4-BAT.pdf>. [6]

Notes

¹ Commission européenne (2020, p. 18_[39]), Plan d'action pour la démocratie européenne : renforcer les démocraties de l'UE, COM(2020) 790 final.

² Voir également (Leshner, Pawelec et Desai, 2022_[2]) pour une typologie des contenus mensongers en ligne, notamment la tromperie contextuelle, la propagande et la satire.

³ <https://stratcomcoe.org/>

⁴ La communication publique est à distinguer de la communication politique, qui est liée aux élections ou aux partis politiques, et désigne la fonction gouvernementale consistant à délivrer des informations aux citoyens, les écouter et leur répondre au service du bien commun (OCDE, 2021_[4]).

⁵ Les définitions élaborées par les gouvernements peuvent s'appuyer sur les travaux existants ; voir par exemple Leshner, Pawelec et Desai (2022_[2]), "Disentangling untruths online: Creators, spreaders and how to stop them", *Going Digital Toolkit Note*, No. 23, https://goingdigital.oecd.org/data/notes/No23_ToolkitNote_UntruthsOnline.pdf

⁶ Décret du gouvernement de la Lituanie, n° 955, 26 août 2020.

⁷ Pour en savoir plus, consultez le [projet Enfants du 21e siècle](#) du Centre pour la recherche et l'innovation dans l'enseignement (CERI) de l'OCDE, en particulier [Enfants du 21e siècle : Risques et résilience à l'ère du numérique](#).

⁸ Des données récentes tirées du PISA ont montré qu'en moyenne 54 % des élèves des pays de l'OCDE ont déclaré avoir été formés à l'école sur la manière de reconnaître si une information est biaisée ou non. Sur les pays de l'OCDE, plus de 70 % des élèves ont indiqué avoir reçu cette formation en Australie, au Canada, au Danemark et aux États-Unis. Ce pourcentage passe à moins de 45 % en Israël, en Lettonie, en République slovaque, en Slovaquie et en Suisse (Suarez-Alvarez, 2021_[25]).

⁹ <https://medialukutaitosuomessa.fi/mediaeducationpolicy.pdf>

¹⁰ Pour en savoir plus, voir : <https://www.oecd.org/digital/vtrf/>

¹¹ <https://www.acma.gov.au/report-government-adequacy-digital-platforms-disinformation-and-news-quality-measures>

¹² Pour en savoir plus, voir : <https://www.coons.senate.gov/news/press-releases/coons-portman-klobuchar-announce-legislation-to-ensure-transparency-at-social-media-platforms>.

¹³ Pour obtenir un aperçu des rapports de transparence sur les contenus TVEC des principaux services de partage de contenu en ligne, voir : OCDE (2022_[77]), « L'établissement de rapports de transparence sur les contenus terroristes et extrémistes violents en ligne : Une mise à jour sur les 50 principaux services de partage de contenus », Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique, n° 313, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1a12ade-fr>.

¹⁴ Voir également les principes de Santa Clara 2.0 de 2020 et les recommandations en matière de transparence formulées dans le cadre politique 2020 du Groupe de travail sur les infodémies du Forum sur l'information et la démocratie (Forum sur l'information et la démocratie, 2020^[64]).

¹⁵ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/fr/policies/code-practice-disinformation>

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_2585

¹⁷ Pour en savoir plus, voir : <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-platforms>

¹⁸ Voir également :

<https://www.accc.gov.au/system/files/Final%20legislation%20as%20passed%20by%20both%20houses.pdf>

¹⁹ Par exemple, les Principes directeurs des Nations Unies relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et la Déclaration de principes tripartite sur les entreprises multinationales et la politique sociale de l'OIT.

²⁰ Pour en savoir plus, voir : <https://futureofmediacommission.ie/>

2 Améliorer la participation, la représentation et l'ouverture dans la vie publique

Dans un contexte de faible confiance dans le gouvernement et de dissociation de certains groupes de citoyens des institutions démocratiques traditionnelles, les citoyens attendent des administrations publiques qu'elles soient plus représentatives de leurs intérêts et de leurs besoins. Ce chapitre examine comment les gouvernements peuvent y répondre en favorisant une participation publique plus inclusive, notamment en protégeant l'espace civique, en garantissant l'intégrité du processus électoral, en évitant l'ingérence indue dans les processus de prise de décision publique, et en facilitant une participation inclusive et bien gérée des parties prenantes à l'élaboration des décisions. Il se penche également sur l'élaboration de politiques et la conception et la fourniture de services publics, le développement des capacités des personnes à participer à la prise de décision publique et le renforcement de la justice centrée sur le justiciable pour une plus grande participation et une plus grande confiance. La deuxième section se concentre sur le renforcement de la représentation démocratique, notamment en rendant les corps élus et les organes exécutifs plus représentatifs de la population ; en favorisant une fonction publique diversifiée, représentative et réactive ; et en tenant la promesse de la représentation.

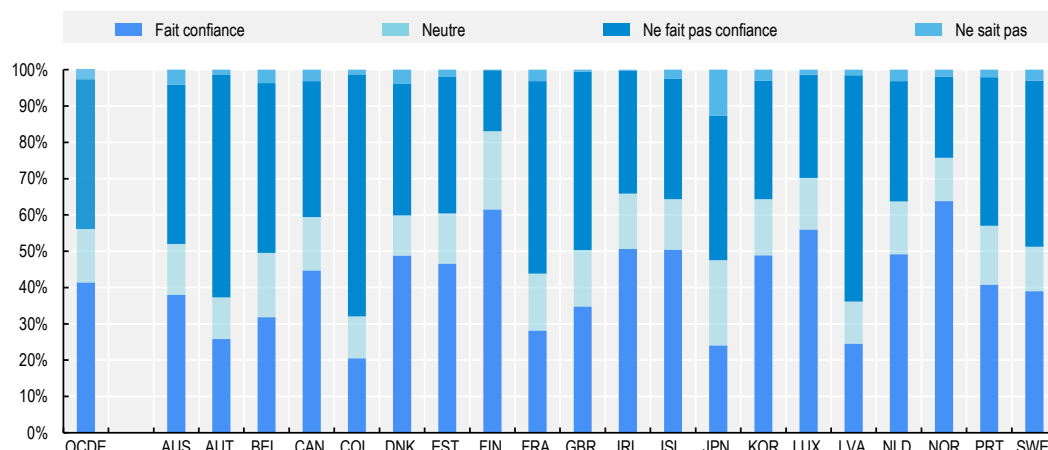
2.1. Introduction

Dans un contexte de faible confiance à l'égard de la sphère publique et de dissociation de groupes de citoyens à l'égard des institutions démocratiques traditionnelles, les citoyens attendent des administrations publiques qu'elles représentent davantage leurs intérêts et leurs besoins, et qu'elles les associent activement en tant que partenaires. Face à l'urgence environnementale qui se profile, aux effets de la pandémie et aux menaces découlant des récents problèmes qui se sont posés à l'échelle mondiale, les décisions difficiles à prendre pour transformer nos sociétés et nos économies exigent des débats publics constructifs et un engagement qui suscitent l'adhésion de l'ensemble des citoyens et parties prenantes à des réformes urgentes et parfois difficiles.

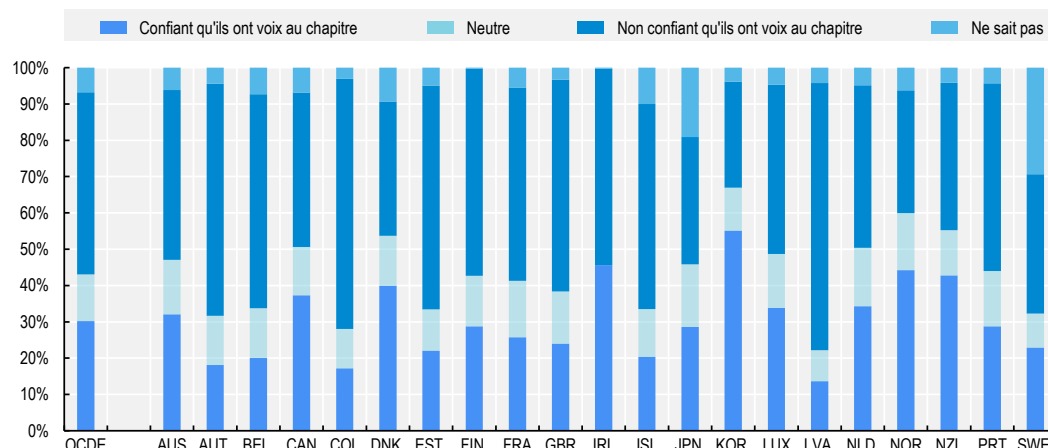
Alors que les pays faisaient tout ce qui était en leur pouvoir pour sortir de la plus grande crise sanitaire, économique et sociale qui ait eu lieu depuis des décennies, les niveaux de confiance ont baissé en 2021 mais sont restés légèrement plus élevés qu'au lendemain de la crise économique de 2008 (OCDE, 2021^[1]). L'enquête inaugurale de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (« l'enquête de l'OCDE sur la confiance ») révèle que la confiance du public est répartie de manière égale entre les personnes qui affirment faire confiance à leur gouvernement et celles qui ne lui font pas confiance. Cette enquête montre qu'il faut beaucoup de temps pour rétablir la confiance lorsqu'elle est entamée ; ainsi, il a fallu environ dix ans pour que la confiance se rétablisse après la crise de 2008. Elle permet également de constater l'existence d'un sentiment généralisé de manque d'opportunités pour les citoyens de faire entendre leur voix de manière efficace sur le plan politique et d'engager un dialogue constructif. Ainsi, moins d'un tiers des personnes (30.2 %) en moyenne dans 22 pays de l'OCDE déclarent que le système politique de leur pays leur permet d'exprimer leur avis. Dans la plupart des pays, plus de 40 % des personnes interrogées déclarent qu'il est peu probable que les points de vue exprimés lors d'une consultation publique influent sur les décisions publiques (OCDE, 2022^[2]).

Graphique 2.1. Les principales mesures de l'engagement des citoyens et de leur confiance à l'égard des pouvoirs publics

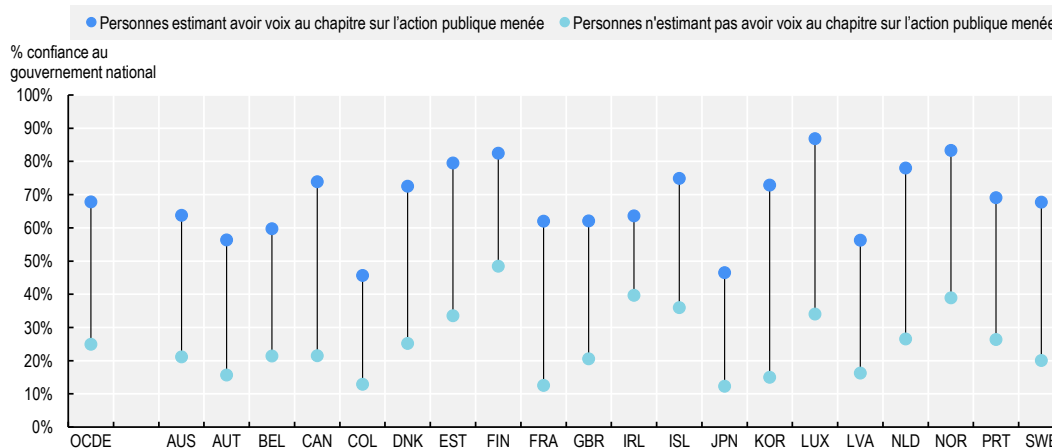
Panel A. Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de confiance dans leur gouvernement national, 2021



Panel B. Proportion des personnes interrogées en fonction du degré de confiance qu'elles accordent au fait que le système politique leur donne voix au chapitre sur la prise de décision du gouvernement, 2021



Panel C. Proportion des personnes interrogées qui accordent leur confiance au gouvernement national selon qu'elles estiment qu'elles ont ou non voix au chapitre sur l'action publique menée, 2021



Source : OCDE (2022^[2]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>.

Ces tendances marquent un changement important et suscitent une profonde remise en question du rôle que les citoyens devraient jouer dans la prise de décision publique et de la manière dont les institutions publiques, les parlements et les gouvernements peuvent mieux les représenter. La question est de savoir si, dans une démocratie plus représentative, plus participative et plus délibérative, il est possible de faire évoluer la relation bilatérale entre les citoyens et leurs gouvernements. Un rôle accru en ce qui concerne l'élaboration des politiques ainsi que la conception et la fourniture de services impliquerait une forme renforcée de démocratie qui ne serait pas seulement le gouvernement « *du peuple, par le peuple, pour le peuple* »¹ mais aussi de plus en plus *avec le peuple*. Ce qu'il faut, c'est une évolution historique vers une conception plus diffuse et partagée de la gouvernance démocratique, qui suppose également un rôle plus inclusif pour les institutions et les agents publics chargés de veiller à ce que les politiques et les services qu'ils conçoivent et mettent en œuvre soient davantage représentatifs de la société, à tous les niveaux d'administration.

Le présent chapitre traite abondamment les questions fondamentales, les difficultés et les pratiques qui concernent les démocraties avancées et la manière dont la participation et la représentation comptent et évoluent en dehors des élections.² Il ne vise pas à revoir les piliers traditionnels de la démocratie représentative et les considérations fondamentales qui sous-tendent des élections libres et équitables, ni le rôle du Parlement, qui est au cœur des systèmes démocratiques représentatifs. Néanmoins, il faudrait procéder à une analyse distincte pour examiner l'évolution sans précédent des parlements dans les démocraties et la manière dont ils pourraient encore évoluer pour renforcer la représentation.

2.2. Créer les conditions qui rendent possible la participation publique inclusive

La participation permet aux citoyens et aux parties prenantes d'influer sur les activités et les décisions des autorités publiques aux différents stades du cycle de l'action publique. La recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[3]) distingue trois niveaux de participation des citoyens et des parties prenantes, qui diffèrent selon le degré d'implication : l'information ; la consultation ; l'engagement.³

Dans ce chapitre, la participation désigne l'implication des citoyens dans la vie politique et la prise de décision publique. La participation est démocratique « lorsque toutes les personnes potentiellement impactées par telle décision ont une chance égale d'influer sur ladite décision » (Warren, 2002, p. 693^[4]). Elle comprend « toutes les façons dont les parties prenantes peuvent être impliquées dans le cycle de l'action publique et dans la conception et la fourniture des services » et désigne les efforts déployés par les institutions publiques pour entendre les opinions, les points de vue et les contributions des citoyens et des parties prenantes. La participation comprend des formes plus traditionnelles d'implication citoyenne, telles que la consultation, ainsi que les toutes nouvelles pratiques innovantes. La participation active aux processus démocratiques, à l'élaboration des politiques et à la conception et à la fourniture des services publics est également essentielle pour veiller à ce que les décisions publiques et les services publics soient en adéquation avec les besoins, les désirs et les préférences de la société. Elle est d'autant plus importante dans un contexte où seul un adulte sur trois pense avoir son mot à dire sur ce que fait le gouvernement, et où les citoyens ont tendance à être insatisfaits des efforts du gouvernement pour réduire les inégalités (OCDE, 2018^[5]).

La présente section commence par traiter des fondements nécessaires à une participation active, puis explore les principales tendances en matière de processus électoraux, de participation active à l'élaboration des politiques ainsi qu'à la conception et à la fourniture des services publics. Cette section couvre la protection et la promotion de l'espace civique,⁴ tant dans le monde réel que virtuel, ainsi que la mise en place d'une citoyenneté éclairée, valorisée, dotée d'un pouvoir d'action et efficace, ce qui signifie que les personnes se sentent valorisées et ont la possibilité de faire évoluer les choses. En conclusion, la présente section illustre les formes innovantes actuelles de participation publique, notamment la démocratie délibérative, qui est conceptualisée comme une nouvelle forme de *représentation* des citoyens

plutôt que de *participation*, faisant ainsi le lien entre les deux thématiques traitées dans le présent chapitre. Enfin, cette section aborde des questions essentielles telles que la diversité et l'inclusion s'agissant de l'engagement des parties prenantes, ainsi que l'importance de l'engagement vis-à-vis de toutes les branches et de tous les niveaux d'administration, conformément à la définition de l'État ouvert de l'OCDE (OCDE, 2017^[3]).

2.2.1. Promouvoir et protéger l'espace civique : une condition préalable à la participation

La garantie d'un espace civique sain est une condition préalable à la participation citoyenne. Il s'agit de créer l'environnement nécessaire pour que les personnes puissent exercer leurs droits démocratiques. Dans les pays de l'OCDE, les éléments d'un espace civique sain revêtent de nombreuses formes et dimensions : constitutions garantissant les droits de l'homme, mécanismes indépendants de contrôle des décisions gouvernementales, organes de presse autonomes et indépendants, programmes de protection des défenseurs des droits de l'homme, portails répondant aux demandes de liberté d'information, stratégies à l'appui des organisations de la société civile et forums en ligne permettant de donner son avis sur les services publics, par exemple. Les espaces civiques protégés s'appuient sur le respect des libertés civiques fondamentales (p. ex., les libertés d'expression, d'association et de réunion), de l'État de droit et de la non-discrimination, la protection des libertés des médias et des droits numériques, un environnement favorable à la société civile et la possibilité de participer activement aux décisions qui ont une incidence sur la vie des individus.

Si les cadres juridiques régissant l'espace civique sont généralement solides dans les pays de l'OCDE, leur mise en place pose des problèmes. Plus des deux tiers (72 %) des pays de l'OCDE autorisaient presque toujours et protégeaient activement les rassemblements pacifiques en 2021, sauf dans de rares cas de limitations légales, nécessaires et proportionnées, selon l'institut *Varieties of Democracy* (V-Dem) (2021^[6]) tandis que 81 % des pays de l'OCDE autorisaient les organisations de la société civile à s'organiser, à s'associer, à faire grève, à s'exprimer et à critiquer le gouvernement sans crainte de sanction officielle ou de harcèlement en 2021. La liberté de la presse est largement protégée dans les pays de l'OCDE par rapport à d'autres pays, mais elle s'est néanmoins dégradée ces dernières années, tant sous l'action des gouvernements que sous celle d'autres membres de la société. La proportion de pays de l'OCDE où la situation est considérée comme favorable au journalisme a diminué de moitié en l'espace de six ans, selon Reporters sans frontières, et la tendance est au dénigrement public des journalistes (OCDE, à paraître^[7]).

L'apparition du COVID-19 a engendré des pressions accrues sur certains aspects de l'espace civique, avec des inquiétudes croissantes en ce qui concerne la discrimination et l'exclusion pour des raisons raciales, ainsi que la surveillance et la vie privée. La réponse au COVID-19 a créé des difficultés supplémentaires sur ce front, certains gouvernements ayant recours à des outils extraordinaires pour répondre à la pandémie, notamment en invoquant des mesures d'urgence qui peuvent créer des tensions avec la gouvernance démocratique en restreignant (temporairement) les libertés civiles et en limitant l'autorité des administrations locales, sans les mesures de protection et le contrôle démocratiques appropriés.

Une image complexe et contrastée apparaît au sein des pays de l'OCDE. Alors que l'espace civique est sous pression dans certains pays, dans de nombreux autres où les instances de surveillance sont fortes et où il existe un engagement de longue date en faveur de la démocratie et des libertés civiles, il est plus exact de dire que la situation évolue, avec un « va-et-vient » entre un recul dans certains domaines et un renouveau dans d'autres. Par exemple, 46 % des pays de l'OCDE disposent d'institutions publiques spécialisées dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité (OCDE, à paraître^[7]), tandis que 91 % des pays de l'OCDE interdisent les discours haineux et ont mis en place une pléthore d'initiatives pour endiguer ce phénomène (OCDE, à paraître^[7]). Le Canada, l'Allemagne et les Pays-Bas ont récemment renforcé l'espace civique en adoptant des lois qui protègent les journalistes et leurs sources

contre les divulgations non autorisées et les mesures de surveillance. Dix-neuf pays de l'OCDE ont créé un médiateur spécifique pour les jeunes ou les enfants au niveau régional ou national/fédéral afin de protéger l'espace civique de ces groupes, de promouvoir leurs droits et de demander des comptes aux gouvernements. En outre, onze autres pays de l'OCDE ont créé un bureau dédié aux enfants ou aux jeunes au sein du bureau du médiateur national, ou bien ont inclus les affaires de la jeunesse dans sa mission (OCDE, 2018^[8]).

De nombreux gouvernements ont activement protégé et promu l'espace civique et apporté un soutien supplémentaire au secteur des organisations de la société civile (OSC) pendant la pandémie. Des subventions publiques spéciales ont été instaurées en Autriche, au Canada, en Allemagne, en Irlande, en Italie, en Lituanie et en Suède. En Autriche, une loi de 2020 a établi un fonds de soutien, les OSC indiquant qu'elles ont été engagées et consultées tout au long du processus. Au Canada, des appels spéciaux COVID-19 ont été mis en place à l'appui des efforts déployés par dix OSC qui aidaient les citoyens à réfléchir de manière critique aux informations sanitaires qu'ils trouvaient en ligne, à recenser la désinformation et la désinformation et à limiter l'impact des messages racistes et/ou trompeurs publiés sur les médias sociaux concernant la pandémie de COVID-19. En Allemagne, malgré l'absence de soutien national général des OSC par rapport à la pandémie, des initiatives ont été prises dans certaines régions. L'Irlande a lancé un fonds de stabilité COVID-19 afin d'aider les associations et les bénévoles qui fournissent des services de première ligne essentiels aux groupes défavorisés. En juillet 2021, les membres du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE se sont engagés à prendre diverses mesures visant à mieux assurer le respect, la protection et la promotion de l'espace civique dans le cadre de leurs travaux en adhérant à la Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire (OCDE, 2021^[9]).

La transparence est primordiale pour la démocratie et le renforcement de l'espace civique. Une communication et une information à grande échelle ainsi que des initiatives gouvernementales visant à sensibiliser les citoyens peuvent contribuer à la promotion et à la protection de l'espace civique. Diverses crises (financières ou sanitaires), des scandales de corruption récurrents et la montée de la désinformation et de la désinformation ont accru le besoin et la demande d'informations et de données plus précises et actualisées de la part des gouvernements et de processus décisionnels plus ouverts et transparents (voir le chapitre 1). Les réactions à la crise du COVID-19 ont montré, par exemple, que de nombreux décideurs n'ont pas encore pris pleinement conscience que les principes de transparence et d'accès à l'information sont encore plus importants en temps de crise. Il est prouvé qu'ils contribuent concrètement à la conception et à la mise en œuvre de politiques et de services mieux adaptés aux besoins et aux attentes des citoyens, et permettent à la population de contrôler la bonne utilisation des fonds publics. L'accès à l'information et une communication publique efficace⁵ permettent également aux citoyens de comprendre et de respecter les mesures gouvernementales et à toutes les parties intéressées d'engager un dialogue éclairé avec les institutions publiques sur les décisions qui ont une incidence sur leur vie. Dorénavant, les autorités, tous niveaux confondus, devront veiller à ce que les dispositions relatives à l'accès à l'information publique soient solides, mises en œuvre, appliquées, contrôlées et promues. En outre, il faudra œuvrer dans le sens d'une communication publique plus transparente, inclusive, factuelle et réactive, afin que les citoyens puissent engager un dialogue constructif avec ceux qui les gouvernent (OCDE, 2021^[10]).

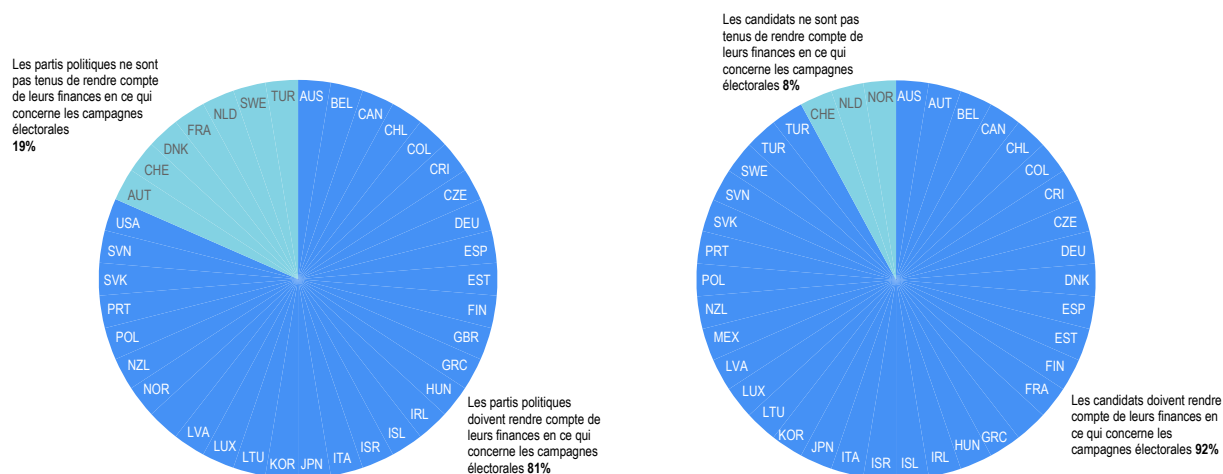
L'évolution démographique, les tensions liées à l'immigration, la polarisation, l'exclusion sociale et la discrimination constituent autant d'obstacles à la participation inclusive des citoyens. Le scan de l'espace civique en Finlande (OCDE, 2021^[11]) réalisé par l'OCDE a révélé que, même dans des pays comme la Finlande, qui sont profondément attachés à la démocratie, à la société civile et à la participation civique et qui jouissent d'une impressionnante réputation internationale en matière de liberté de la presse, d'État de droit et de respect des droits civiques, un effort soutenu sera essentiel pour que ces grands principes perdurent. Comme dans de nombreux autres pays, les crimes haineux et les discours haineux empêchent le débat ouvert et entravent la liberté d'expression en cherchant à intimider et à faire taire les citoyens.

Pour contrer cette tendance, l'OCDE a supervisé un panel de citoyens sur la lutte contre les discours haineux et le harcèlement des personnalités publiques en Finlande en février 2021, ce qui a donné lieu à un large éventail de recommandations au gouvernement de la part d'un groupe représentatif de la société.

2.2.2. Garantir l'intégrité du processus électoral dans le contexte actuel et empêcher l'ingérence étrangère dans les élections

Avec l'environnement nécessaire et les compétences adéquates pour participer, les citoyens devraient être mieux préparés à prendre part à la démocratie. Toutefois, le processus électoral peut constituer en soi un premier obstacle à une participation directe. Un élément central des systèmes démocratiques représentatifs est la protection efficace du droit de vote de tous les citoyens. Les élections et les processus électoraux doivent également respecter les plus hauts niveaux d'intégrité et de transparence, par exemple par la présentation régulière de rapports financiers par les partis politiques. C'est le cas dans tous les pays de l'OCDE sauf un (la Suisse) (OCDE, 2021^[12]). En outre, 92 % des pays de l'OCDE exigent également que les candidats rendent compte du financement de leur campagne à un organe de surveillance (Graphique 2.2). Dans 81 % des pays de l'OCDE, les partis politiques doivent rendre compte de leurs finances dans le cadre des campagnes électorales. Pourtant, si la transparence est plus grande en matière de financement des campagnes électorales qu'en ce qui concerne les activités des groupes de pression, l'expérience des pays de l'OCDE a révélé que plusieurs points faibles subsistent et que ces derniers risquent d'être exploités par de puissants intérêts particuliers.

Graphique 2.2. Communication séparée d'informations de la part des partis politiques et/ou des candidats sur leurs campagnes électorales dans les pays de l'OCDE



Source : Adapté de IDEA (pas de date de publication), *Political Finance Database*, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>, dans OCDE (2021^[12]), *Le lobbying au XXI^e siècle : transparence, intégrité et accès*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.

Outre la transparence, la recherche du juste équilibre et du niveau de financement autorisé de la part des acteurs privés demeure une question importante dans certains pays. Pour que l'intégrité des campagnes électorales soit préservée, il faut également prêter attention à l'utilisation croissante et sophistiquée des données et des plateformes numériques par les partis politiques pour influencer les électeurs. Si les campagnes électorales impliquent naturellement le recueil de l'opinion des électeurs et la publicité politique, la manière dont ces opérations sont menées et leur ampleur ont radicalement changé, sapant parfois les règles applicables aux campagnes électorales et à la vie privée. L'affaire *Cambridge Analytica*, en 2018, a montré l'impact de la mésinformation et de la collecte de données pour cibler des

personnes spécifiques avec de fausses informations. L'utilisation abusive des données collectées illégalement auprès de 50 millions d'utilisateurs de Facebook⁶ a jeté le doute sur l'issue de processus démocratiques forts tels que les élections américaines de 2016 ou le référendum sur le Brexit qui a eu lieu en 2016 au Royaume-Uni. À ce titre, l'Union européenne a reconnu dans son plan d'action pour la démocratie publié en décembre 2020 que les plateformes en ligne ont pour effet qu'il est plus difficile de maintenir l'intégrité des élections et de protéger les processus démocratiques de la désinformation et d'autres types de manipulation.

C'est pourquoi les décideurs doivent envisager de mettre en place des dispositifs de protection plus solides pour l'utilisation éthique des données des électeurs, des technologies numériques et des plateformes numériques pendant les campagnes électorales. Il s'agit notamment des normes éthiques⁷ et des mesures de protection des données qui visent à limiter l'utilisation des données et le recours aux analyses pour le profilage psychologique excessif et le micro-ciblage des individus et des groupes, à protéger contre l'utilisation abusive des médias sociaux et des plateformes numériques, et enfin à améliorer la transparence générale des campagnes numériques. Parmi les pays qui ont commencé à travailler dans ce domaine, citons le Royaume-Uni où, en juin 2021, le gouvernement a déclaré que le prochain projet de loi sur les élections prévoirait d'étendre le régime d'empreinte existant au matériel de campagne numérique. Lors de l'élaboration des nouvelles dispositions, le gouvernement s'est engagé auprès des entreprises de médias sociaux, des partis politiques et du Conseil électoral britannique. La Commission européenne devrait également présenter en 2022 une proposition législative visant à renforcer la transparence de la publicité et de la communication politiques ainsi que des activités commerciales menées dans ce domaine, afin de clarifier la source et l'objectif de ces outils politiques ayant fait l'objet de financements.

La justice électorale et la résolution efficace des plaintes électorales font partie intégrante de l'intégrité et de la légitimité d'une élection. Les problèmes d'intégrité des élections posés par les nouvelles technologies (p. ex., l'utilisation abusive des données, la désinformation, les menaces de cybersécurité, le ciblage) (Commission européenne, 2021^[13] ; Garnett et James, 2020^[14]) nécessitent un renforcement des capacités des systèmes judiciaires visant à répondre aux litiges qui apparaissent pendant les campagnes électorales ou les élections. Pour apporter des solutions efficaces à ces problèmes et aux résultats électoraux contestés, il faut mettre à jour les cadres juridiques afin de garantir leur légitimité. Les cadres juridiques sont en effet fondamentaux pour tenir les gouvernements et les candidats responsables et améliorer ainsi la qualité de la gouvernance et aider à lutter contre la corruption et l'impunité. En outre, ces cadres juridiques devraient permettre aux concurrents politiques d'avoir accès à des voies de recours légales au lieu d'opter pour des mesures extrajudiciaires ou l'instabilité (Kofi Annan Foundation, 2016^[15]). Un accès limité aux systèmes judiciaires en matière d'intégrité électorale peut saper la confiance des citoyens à l'égard de la gestion électorale et des résultats électoraux et finir par nuire à la démocratie. Dans le même temps, à l'ère des technologies de l'information et des médias sociaux, les tribunaux jouent un rôle prépondérant en ce qui concerne l'élaboration de normes visant à créer un équilibre entre l'intégrité électorale et les droits à la participation et à la liberté d'expression (Dawood, 2021^[16]).

Les défis de l'intégrité des élections semblent s'accroître lorsque des intérêts politiques étrangers sont en jeu. L'influence des États étrangers et les risques que cette influence représente pour les démocraties libérales suscitent des inquiétudes croissantes (OCDE, 2021^[12]). Les partis politiques et les gouvernements étrangers peuvent chercher à nuire intentionnellement aux élections ou à les influencer à des fins commerciales, géopolitiques ou personnelles par divers moyens, notamment les entreprises technologiques, les fournisseurs de services de contenu et autres intermédiaires en ligne, ainsi que les sociétés de lobbying, de communication et de relations publiques, parfois utilisées en coordination avec des cyberactivités illicites. Les intérêts étrangers peuvent également utiliser les affiliations à des services de médias ou à des instituts culturels parrainés par l'État comme canaux d'influence. Compte tenu des risques importants qu'engendre l'influence des gouvernements étrangers sur la politique intérieure et les élections nationales, il est nécessaire d'accroître la transparence de ces activités. En outre, la mise en

place de recours juridiques efficaces et le renforcement des capacités, tant dans les tribunaux nationaux qu'internationaux, sont essentiels pour protéger les droits électoraux contre l'ingérence étrangère.

Des cadres spécifiques permettant la transparence sur l'influence de pays étrangers sont en place dans certains pays tels que les États-Unis, avec la loi américaine sur l'enregistrement des agents étrangers (*Foreign Agents Registration Act*), et l'Australie, avec la loi australienne sur le système de transparence de l'influence étrangère (*Foreign Influence Transparency Scheme Act*) (OCDE, 2021^[12]). Ces deux systèmes couvrent les activités politiques visant à influencer les agents de l'État ou le public. Le gouvernement britannique a annoncé, en mai 2021, la création d'un système d'enregistrement des influences étrangères visant à faire obstacle aux ingérences étrangères et à protéger la recherche dans les domaines sensibles. Les types d'activités actuellement envisagés pourraient inclure le lobbying, le financement des campagnes politiques, le travail des groupes de réflexion, les communications politiques et les relations publiques ou encore l'acquisition d'idées, d'informations ou de techniques produites par certains secteurs sensibles de la science et de la technologie. La Commission européenne a également annoncé l'élaboration d'un cadre et d'une méthodologie communs pour la collecte de preuves d'ingérence étrangère, ainsi que la création d'une boîte à outils visant à faire obstacle aux ingérences étrangères et aux opérations d'influence. Enfin, le gouvernement français a annoncé, en juin 2021, la création d'une agence nationale de lutte contre les manipulations de l'information en provenance de l'étranger visant à « déstabiliser l'État ». La mission de cette nouvelle agence consistera à détecter les éventuelles ingérences numériques en provenance de l'étranger dans les principaux processus démocratiques et d'en déterminer l'origine.

L'ingérence étrangère exige que les systèmes judiciaires fournissent des réponses appropriées afin de réduire les risques et de maintenir la confiance du public. Le jugement de la Cour suprême d'Estonie dans un délai de sept jours (International IDEA, 2019^[17]) est un exemple de la manière dont cela peut être réalisé. Cependant, la dimension étrangère ajoute de la complexité, les tribunaux rencontrant des obstacles en ce qui concerne la collecte de preuves et les retards de procédures qui en découlent (Dawood, 2021^[16]). Le contrôle judiciaire des restrictions renforcées en matière de campagne, les limitations en matière de dons et la protection constitutionnelle du droit de vote sans ingérence (Ringhand, 2021^[18]) sont essentiels pour se prémunir contre les effets de l'ingérence étrangère, garantir le respect des règles et accroître la confiance à l'égard de la gestion électorale et des institutions de manière plus générale. La formation des juges et la sensibilisation du public sont des éléments importants dans un contexte d'ingérence étrangère croissante et de complexité des méthodes employées. Enfin, la collaboration interinstitutionnelle et la coordination avec les autorités répressives sont nécessaires pour permettre la détection précoce de la désinformation et des menaces de cybersécurité (International IDEA, 2019^[17]). La nature mondiale de ces problématiques nécessite des initiatives multilatérales (Schmitt, 2021^[19]), notamment une coopération judiciaire internationale renforcée, des campagnes de sensibilisation d'envergure mondiale et des recours internationaux renforcés. Nombre de ces questions seront abordées dans le cadre du premier pilier de l'initiative « Renforcer la démocratie » (voir le Chapitre 1).

2.2.3. Éviter l'ingérence induite dans les processus de prise de décision publique : promouvoir la transparence et l'intégrité des activités de lobbying et autres leviers d'influence

Le lobbying sous toutes ses formes, y compris le militantisme et les autres moyens d'influencer les gouvernements, est un élément naturel et normal du processus démocratique. Il permet à différentes entreprises et organisations d'accéder à l'élaboration des politiques publiques et de partager leur expertise, leurs besoins légitimes et leurs données probantes sur les problèmes concrets et la manière de les résoudre. Ces informations découlant de divers intérêts aident les décideurs à comprendre les options disponibles et les compromis envisageables, et peuvent en fin de compte conduire à de meilleures politiques. Pourtant, selon la façon dont elles sont menées, les activités de lobbying peuvent donner lieu à des résultats concrets négatifs et éroder considérablement la confiance dans le gouvernement. Parfois,

ceux qui sont financièrement et politiquement puissants peuvent avoir le monopole de l'influence aux dépens de ceux qui ont moins de ressources et de relations. Il est également prouvé que la conception, la mise en œuvre, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques et des réglementations administrées par les agents publics peuvent être indûment influencées par la fourniture de preuves ou de données biaisées ou trompeuses, ainsi que par la manipulation de l'opinion publique ou par le recours à d'autres pratiques destinées à manipuler les décisions des agents publics (OCDE, 2021^[12]). Les politiques publiques mal étayées et ne répondant qu'aux besoins d'un groupe d'intérêt particulier donnent lieu à des politiques insatisfaisantes.

Des preuves montrant que l'abus des pratiques de lobbying peut engendrer des résultats concrets négatifs apparaissent régulièrement, par exemple l'inaction en matière de politiques climatiques. Le lobbying trompeur, mensonger et non transparent, ainsi que les pratiques dites des « chaises musicales » qui ont entraîné la déréglementation d'activités à haut risque, ont été également en partie à l'origine de la crise financière de 2008. La crise du COVID-19, caractérisée par l'adoption rapide de plans de relance, souvent par le biais de procédures d'urgence et extraordinaires, a exacerbé ces risques. Les enseignements tirés des précédents chocs montrent que le lobbying exercé par des intérêts puissants ayant des liens étroits avec les décideurs peut donner lieu à des réponses et des mesures de relance biaisées, ce qui a un effet négatif sur la résilience des sociétés et des économies à long terme.

Au niveau de l'OCDE, 22 pays ont adopté un outil spécifique afin d'assurer la transparence des activités de lobbying (OCDE, 2021^[12]). La majorité de ces pays disposent de registres publics en ligne où les lobbyistes et/ou les fonctionnaires divulguent des informations sur leurs interactions. Dix-huit pays de l'OCDE (l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, les États-Unis, la France, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, la Lituanie, le Mexique, les Pays-Bas, la Pologne, Israël, la Slovaquie et le Royaume-Uni) ainsi que l'Union européenne ont mis en place des registres publics volontaires ou obligatoires dans lesquels les lobbyistes communiquent des renseignements sur leurs activités. Une démarche différente, et parfois complémentaire, consiste à imposer une obligation aux agents publics qui sont visés par les activités de lobbying, en leur demandant de communiquer des renseignements sur leurs réunions avec des lobbyistes par le biais d'« agendas ouverts » (l'Espagne, la Lituanie, le Royaume-Uni et l'UE) et/ou en demandant aux agents publics d'informer leurs supérieurs de leurs réunions avec des lobbyistes (la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie). Enfin, outre les registres de lobbying et les agendas ouverts, d'autres pays garantissent la transparence du lobbying en rendant obligatoire la divulgation *a posteriori* de la manière dont les décisions ont été prises (l'Islande, la Lettonie, le Luxembourg, et la Pologne).

Pourtant, même lorsque la transparence existe, les informations divulguées ne sont généralement pas suffisantes pour permettre une surveillance par le public. Les pays qui publient des informations par le biais des registres de lobbying et des agendas ouverts communiquent certains renseignements permettant de savoir qui est à l'origine des activités de lobbying, mais pas tant sur les décisions et les organismes publics qui sont spécifiquement visés, ainsi que sur la manière dont le lobbying est mené. Pour garantir une plus grande transparence par rapport aux intérêts spécifiques qui ont fait pression sur les processus décisionnels essentiels, les États peuvent envisager plusieurs options. Tout d'abord, les États qui disposent de registres de lobbying peuvent renforcer les exigences de divulgation des activités de lobbying afin d'intégrer les informations sur l'objectif des activités de lobbying, leurs bénéficiaires, les décisions visées et les types de pratiques utilisées, y compris le recours aux médias sociaux comme outil de lobbying. Ensuite, une autre méthode consiste à exiger des principaux agents publics impliqués dans les processus décisionnels (p. ex., les ministres et les membres du cabinet, les responsables des agences de réglementation) qu'ils divulguent des informations sur leurs réunions avec les lobbyistes sous forme d'« agendas ouverts ». Enfin, les États pourraient imposer la divulgation *a posteriori* de la manière dont les décisions législatives ou réglementaires ont été prises. Les informations peuvent être divulguées sous forme de tableau ou de document indiquant l'identité des parties prenantes rencontrées, les agents publics

impliqués, l'objet et le résultat de leurs réunions, avec une évaluation de la manière dont les éléments d'information reçus ont été pris en compte dans la décision finale.

En outre, au XXI^e siècle, la surinformation, avec l'essor des médias sociaux, a rendu le phénomène du lobbying plus complexe que jamais. Les moyens par lesquels les parties prenantes dialoguent avec les pouvoirs publics englobent un large éventail de pratiques et d'acteurs, notamment le recours accru aux activités d'information, à la mobilisation des populations locales et aux médias sociaux pour façonner les débats sur l'action publique, informer ou persuader les membres du public de faire pression sur les décideurs et influencer indirectement sur les principaux processus démocratiques.

Enfin, les lobbyistes (qu'ils agissent en interne ou dans le cadre d'une association de lobbying) ont besoin de normes et d'orientations claires qui précisent les règles et le comportement attendus pour collaborer avec les agents publics. Lorsque les entreprises ne disposent pas de normes de gouvernance adéquates pour faire face aux risques liés au lobbying, les activités de lobbying peuvent avoir de graves répercussions sur leur réputation et susciter des inquiétudes chez les citoyens et les principales parties prenantes telles que les investisseurs et les actionnaires. Les investisseurs considèrent de plus en plus le manque de transparence des entreprises en matière de lobbying et d'engagement politique, et ses incohérences avec leur positionnement sur les questions écologiques et sociétales, comme un risque d'investissement (Principles for Responsible Investment, 2018^[20]). Ces dernières années, la pression exercée par les investisseurs et les principaux gestionnaires d'actifs pour que le lobbying et le financement des partis politiques soient davantage considérés comme un risque pour la performance environnementale, sociale et de bonne gouvernance (ESG) des entreprises a eu une influence non négligeable sur les stratégies commerciales des entreprises (OCDE/PRI, 2022^[21]). Les pays pourraient donc envisager d'encourager les entreprises et les organisations à établir des normes qui précisent comment assurer l'intégrité de ces méthodes d'influence. Les normes établies pourraient permettre de traiter des questions telles que la garantie de l'exactitude et de la pluralité des points de vue, la promotion de la transparence en ce qui concerne le financement des organismes de recherche et des groupes de réflexion, ainsi que la gestion et la prévention des conflits d'intérêts dans le cadre du processus de recherche. En outre, la définition de normes claires pour les entreprises en matière de fourniture de données et de preuves pourrait contribuer à garantir l'intégrité du processus décisionnel. Ces normes pourraient également préciser les divulgations volontaires qui peuvent impliquer des aspects de responsabilité sociale en ce qui concerne l'implication d'une entreprise dans l'élaboration de politiques publiques et le lobbying.

Ce nouveau contexte exige une prise en compte plus exhaustive des activités de lobbying, afin d'inclure tout le spectre des pratiques, des risques et des options que les pays peuvent utiliser et ont utilisé à des fins d'atténuation. Le Comité de la gouvernance publique (CGP), par l'intermédiaire du Groupe de travail des hauts responsables de l'intégrité publique (SPIO), est en train de réviser la Recommandation de l'OCDE sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (OCDE, 2010^[22]), afin de rendre compte de l'évolution du paysage du lobbying et de l'influence, et de guider les efforts de tous les acteurs, au sein du gouvernement, des entreprises et de la société civile, pour renforcer les cadres de transparence et d'intégrité des processus décisionnels.

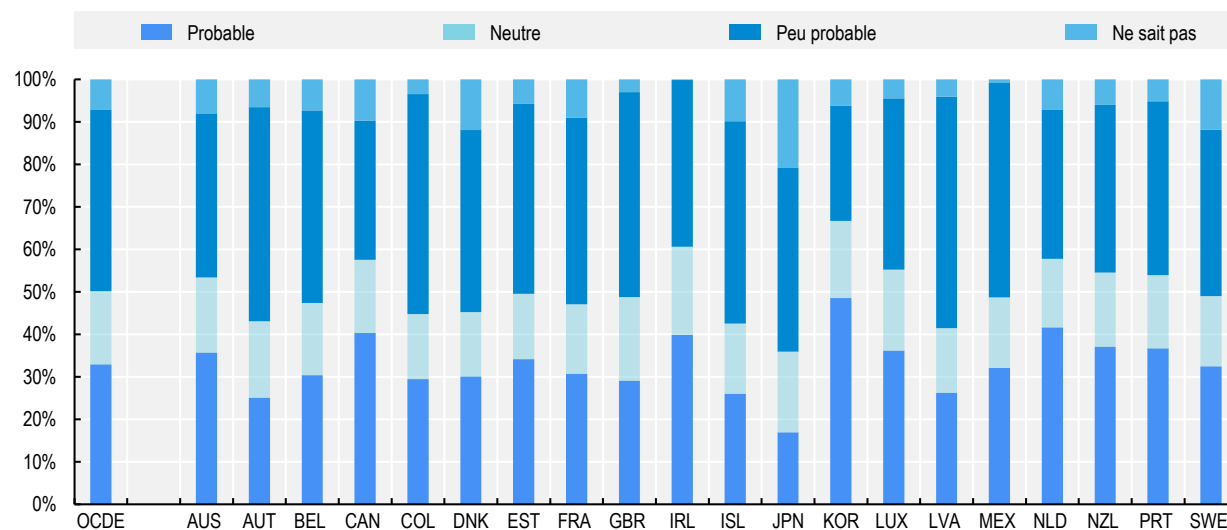
2.2.4. Participation inclusive et bien gérée des parties prenantes à l'élaboration des décisions

La participation des parties prenantes est l'une des manières traditionnelles dont les gouvernements font participer les citoyens, les associations et les entreprises au processus décisionnel en dehors du cycle électoral. Elle est de plus en plus perçue comme fondamentale non seulement pour comprendre les besoins des parties prenantes, mais aussi pour améliorer la confiance dans le gouvernement. L'analyse de l'enquête de l'OCDE sur la confiance montre que la perception de possibilités d'engagement significatives et la possibilité de faire entendre sa voix sur les questions politiques sont fortement associées aux niveaux de confiance à l'égard des collectivités locales et des gouvernements (OCDE, 2022^[23]). En

outre, l'enquête révèle que moins d'un tiers des personnes interrogées sont convaincues que le gouvernement utiliserait les informations fournies lors d'une consultation publique (Graphique 2.3). Il est reconnu que la prise de décisions sans l'association des parties prenantes peut conduire à la confrontation, au conflit, à la perturbation, au boycott, à la méfiance et à l'insatisfaction de la population (Rowe et Frewer, 2005^[23]). La consultation publique officielle, par écrit, est la forme la plus courante de consultation dans le cadre du processus décisionnel. La consultation permet de soumettre l'analyse préliminaire à l'examen du parlement et du public et de recueillir des preuves supplémentaires auprès d'une série de parties intéressées afin d'apporter des éléments d'information en vue de l'élaboration de la politique ou de sa mise en œuvre. La participation des parties prenantes au sein des différentes institutions publiques peut prendre différentes formes. Par exemple, les organes législatifs organisent traditionnellement des auditions ou des enquêtes au cours desquelles ils peuvent recueillir les témoignages de toute une série de parties prenantes, et les parlementaires s'engagent auprès des citoyens par le biais des services constitutifs. Ces dernières années, la Nouvelle-Zélande a exploré les moyens d'associer systématiquement la communauté, notamment dans le cadre de la définition de l'action gouvernementale. Citons, par exemple, l'instauration d'un cadre d'engagement basé sur les orientations de l'Association internationale pour la participation publique (IAP2) définies dans le cadre de la Commission royale d'enquête sur l'attaque terroriste qui a eu lieu contre les mosquées de Christchurch le 15 mars 2019. Une communauté de pratiques et d'établissement de rapports sur l'utilisation de ce cadre a été mise en place, l'objectif étant de recueillir les enseignements tirés et de veiller à une amélioration continue.

Graphique 2.3. Très peu de personnes pensent que leur administration tiendrait compte des avis exprimés lors d'une consultation de la population

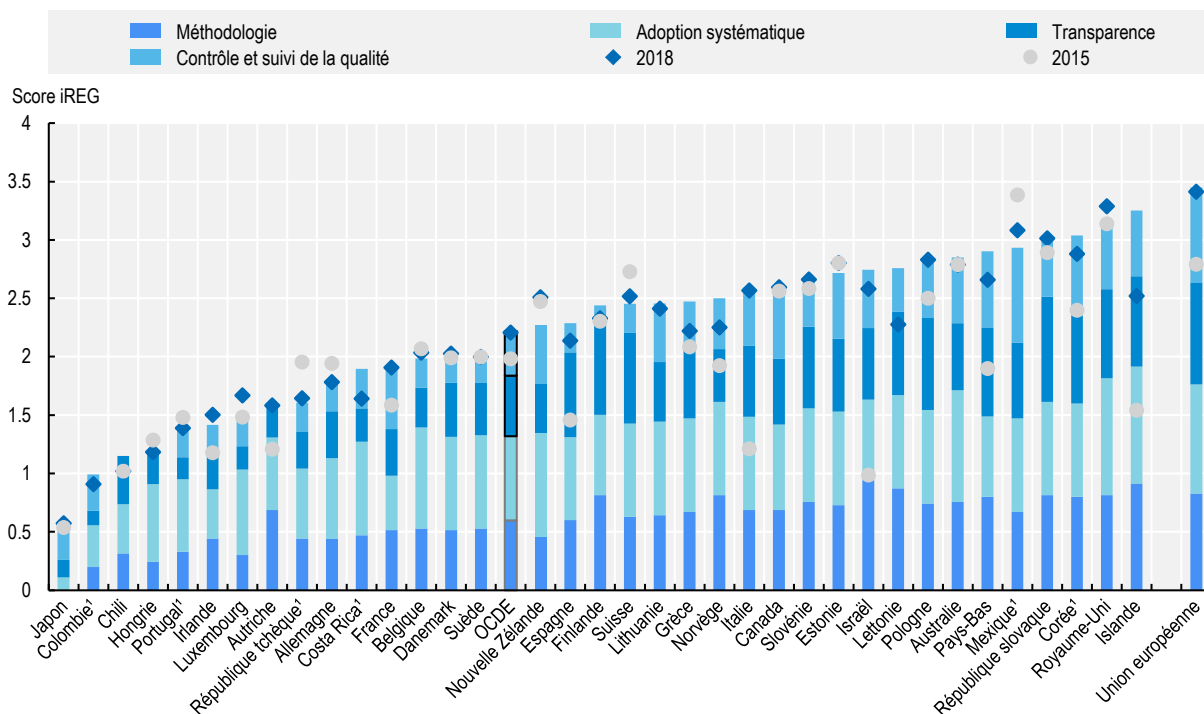
Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de perception de la probabilité qu'une administration prenne en compte des avis exprimés lors d'une consultation de la population (sur une échelle de 0 à 10), 2021



Note : le graphique présente pour chaque pays la répartition des réponses à la question : « Si vous participez à une consultation de la population sur la réforme d'un domaine d'action majeur (fiscalité, soins de santé, protection de l'environnement, etc.), quelle est la probabilité selon vous que les pouvoirs publics tiennent compte des avis que vous aurez exprimés ? ». La proportion « Probable » résulte de l'agrégation des réponses allant de 6 à 10 ; « Neutre » correspond à la réponse 5 ; « Peu probable » résulte de l'agrégation des réponses allant de 0 à 4 ; « Ne sait pas » était une option de réponse distincte. « OCDE » représente la moyenne non pondérée des réponses recueillies dans les différents pays. Au Mexique, la question a été formulée de manière légèrement différente, La Finlande et la Norvège sont exclues du graphique car leurs données ne sont pas disponibles. Pour plus de précisions, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête sur la page <http://oe.cd/trust>. Source : OCDE (2022^[2]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>.

La participation efficace des parties prenantes est également importante s'agissant de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la révision des décisions et de la réglementation. L'objectif central de la politique de la réglementation – garantir que les réglementations sont conçues et mises en œuvre dans l'intérêt public – ne peut être atteint qu'avec l'aide de ceux qui sont soumis aux réglementations (citoyens, entreprises, partenaires sociaux, OSC, organisations du secteur public, etc.). Les citoyens peuvent apporter des éléments d'information précieux sur la faisabilité et les conséquences pratiques des réglementations. Outre l'amélioration potentielle de la conception de la réglementation, l'association des parties prenantes peut également améliorer les « résultats » de la réglementation, tels que l'amélioration des taux de conformité, la réalisation des changements de comportement souhaités chez les acteurs du marché et l'amélioration de la confiance à l'égard du gouvernement. En outre, l'amélioration de la réglementation peut renforcer les performances économiques en favorisant une société plus compétitive et plus inclusive. La Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires (OCDE, 2012^[24]) recommande aux États d'adhérer aux principes de l'ouverture de l'administration, notamment la transparence et la participation au processus réglementaire, de sorte que la réglementation serve les intérêts de la collectivité et s'appuie sur les besoins légitimes de ceux qu'elle concerne. Pourtant, les exemples où les décisions sont prises sans l'implication des personnes concernées sont encore trop fréquents. Les indicateurs de l'OCDE sur la qualité de la réglementation montrent que la plupart des pays de l'OCDE ont systématiquement adopté des pratiques d'association des parties prenantes et exigent que celles-ci soient consultées (Graphique 2.4) notamment lors de l'élaboration de nouvelles réglementations. Cependant, les pays de l'OCDE ne permettent pas encore systématiquement la participation des parties prenantes à l'élaboration des réglementations tout au long du cycle politique. La plupart des pays de l'OCDE consultent les parties prenantes sur les projets de propositions, mais quelques-uns seulement le font systématiquement dès le début, une situation qui ne s'est pas améliorée ces dernières années. Lorsqu'il s'agit de la table des décideurs, les centres de gouvernement jouent un rôle essentiel en ce qui concerne la détermination de l'étendue de la participation des parties prenantes (Encadré 2.1).

Graphique 2.4. Indicateurs composites : association des parties prenantes à l'élaboration des textes législatifs, 2021



Note : les données de 2014 concernent les 34 pays qui étaient alors membres de l'OCDE, ainsi que l'Union européenne. Les données relatives de 2017 et 2021 concernent la Colombie, le Costa Rica, la Lettonie et la Lituanie. Plus nombreuses sont les pratiques réglementaires nationales conformes à la Recommandation de 2012, plus élevé est le score iREG du pays en question. L'indicateur ne couvrant que les pratiques de l'exécutif, les États-Unis sont absents de ce graphique, puisque tous leurs textes législatifs proviennent du congrès.

1. La plupart des lois sont initialement proposées par l'exécutif dans la majorité des pays de l'OCDE, sauf en Colombie, au Costa Rica, en République tchèque, en Corée, au Mexique et au Portugal où les lois sont majoritairement d'origine parlementaire. En raison d'un changement de système politique au cours de la période d'enquête, lequel a affecté les processus d'élaboration des lois, les indicateurs composites de la République de Türkiye afférents à l'association des parties prenantes à l'élaboration des réglementations et à l'AIR des textes législatifs ne sont pas disponibles.

Source : enquêtes 2014, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires.

Encadré 2.1. Rôle du centre de gouvernement

Les mandats électoraux ne consistent pas seulement à tenir les promesses de campagne et d'accord de coalition – la représentation promissoire – mais aussi à faire des choix d'orientation complexes. Les centres de gouvernement (CdG) sont particulièrement bien placés pour garantir que les processus décisionnels gouvernementaux soient davantage inclusifs et représentatifs. La hausse du nombre d'instances de coordination (20 sur 26, 77 %) et du nombre de parties prenantes participant aux réunions de coordination organisées par le CdG (19 sur 26, 73 %) dans plusieurs pays de l'OCDE en est la preuve la plus récente. Parmi les pays qui ont renforcé les mécanismes de participation des parties prenantes, presque tous prévoient de poursuivre ce changement pendant la reprise économique (OCDE, 2021^[1]).

Les centres de gouvernement sont souvent chargés de produire des avis en ce qui concerne les consultations et la mobilisation de la population locale, puis de transmettre ces avis aux décideurs. Les CdG ont donc la capacité d'améliorer la qualité de ces efforts et la nature globalement inclusive des processus décisionnels. Le Bureau du Conseil privé du Canada, par exemple, propose un large éventail d'outils et de ressources en matière d'implication citoyenne, notamment des principes d'implication citoyenne, des conseils sur la façon d'analyser les données relatives à la consultation, des activités pour la conception d'expériences de participation, des études de cas dont on peut s'inspirer et enfin un réseau de spécialistes (Gouvernement du Canada, 2021^[25]). De même, dans le cadre de la boîte à outils sur les méthodes d'élaboration des politiques du projet *Policy Project*, le Département du Premier ministre et du Cabinet (Nouvelle-Zélande) a créé six ressources de mobilisation de la population locale à l'intention des décideurs (Département du Premier ministre et du Cabinet (Nouvelle-Zélande), 2021^[26]). En outre, le Bureau du Cabinet du Royaume-Uni a publié une version révisée des principes de consultation du gouvernement, qui donne des orientations aux ministères sur la conduite des consultations des parties prenantes (Gouvernement du Royaume-Uni - Cabinet Office, 2018^[27]).

Les centres de gouvernement sont également chargés de veiller à ce que les éléments présentés au Cabinet soient conformes à certaines normes de qualité, notamment en matière de consultation des parties prenantes. En Irlande et en Norvège, le centre de gouvernement a publié différentes lignes directrices contenant des normes et des bonnes pratiques pour l'élaboration de l'action publique et la consultation des parties prenantes. Les gouvernements peuvent tirer parti de cette fonction d'examen pour s'assurer que le processus décisionnel est suffisamment inclusif : 43 % des centres de gouvernement vérifient que l'élément a été soumis à un « processus de consultation adéquat », et 51 % ont le pouvoir de renvoyer les éléments aux ministères opérationnels si le processus de consultation est inadéquat (OCDE, 2018^[28]).

Source : (OCDE, 2021^[1]), (Gouvernement du Canada, 2021^[25]), (Département du Premier ministre et du Cabinet (Nouvelle-Zélande), 2021^[26]), (Gouvernement du Royaume-Uni - Cabinet Office, 2018^[27]), (OCDE, 2018^[28]).

Pour éviter une perte de confiance et de légitimité, les autorités de réglementation doivent être honnêtes et transparentes quant aux limites de la réglementation. Cela peut se faire par l'adoption de stratégies globales de communication sur les risques, qui exposent clairement aux sujets concernés quels sont les risques, en indiquant la probabilité que les choses tournent mal et en précisant l'ampleur des effets potentiels (avec et sans réglementation officielle). Les États doivent également savoir qui sera touché par la réglementation et de quelle manière. Les catégories de parties prenantes susceptibles d'être excessivement pénalisées doivent être identifiées et consultées. Dans l'idéal, cette identification doit intervenir au début du processus, avant la rédaction des réglementations. Cela peut également impliquer un engagement actif auprès de ceux qui n'ont pas nécessairement les ressources pour participer ou qui ne sont pas suffisamment informés des possibilités de consultation (OCDE, 2017^[29]).

Encadré 2.2. Assurer la participation au développement des projets d'infrastructure

La Recommandation du Conseil sur la gouvernance des infrastructures (OCDE, 2020^[30]) fournit des orientations sur la façon dont les États peuvent faciliter la participation des utilisateurs ainsi que des communautés touchées pendant les phases pertinentes du cycle de vie des projets.

Il est primordial de veiller à ce que toutes les parties prenantes et tous les citoyens concernés aient les mêmes chances de façonner les solutions d'infrastructures qui ont une incidence directe sur leur vie. Par exemple, une participation significative des parties prenantes est une plateforme puissante pour articuler les préférences et les revendications des femmes en matière d'infrastructures (OCDE, à paraître^[31]). Elle permet également aux femmes de se réunir pour discuter de leurs intérêts, d'interagir avec les acteurs aux postes de pouvoir et d'agir collectivement pour trouver des solutions (ONU-Femmes, 2020^[32]). Les États peuvent également diversifier les méthodes d'implication des femmes et des populations vulnérables afin de garantir des processus de consultation des parties prenantes plus équilibrés sur les questions d'infrastructures. La participation à parts égales des femmes et des hommes aux réunions ou comités de consultation existants à l'échelon local, les consultations de spécialistes de l'égalité des sexes, les échanges et ateliers qui ont lieu dans le cadre de groupes de réflexion axés sur la problématique homme-femme sont des exemples d'outils qui peuvent favoriser la participation des parties prenantes à la planification des infrastructures, à leur mise en œuvre et à la prise de décision en la matière (ONU-Femmes/UNOPS, 2021^[33] ; OCDE, à paraître^[31]).

Source : (OCDE, 2017^[29] ; OCDE, 2020^[30]).

2.2.5. Passer de la consultation à l'engagement : la participation active à l'élaboration des politiques et la conception et la fourniture des services publics

La promotion d'une participation citoyenne plus efficace et plus inclusive est au cœur du mouvement mondial pour un gouvernement ouvert, qui a façonné le discours international sur la promotion de meilleures relations entre les pouvoirs publics et les citoyens au cours des dix dernières années. L'un de ses principaux objectifs est d'intégrer la participation dans tous les domaines de l'action publique et à tous les niveaux d'administration. En étroite collaboration avec le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (Encadré 2.3), l'OCDE a été le fer de lance du programme mondial de gouvernement ouvert, notamment par le biais de sa Recommandation sur le gouvernement ouvert (OCDE, 2017^[3]) qui constitue le premier et le seul instrument juridique internationalement reconnu dans ce domaine. Aujourd'hui, 78 pays qui sont membres du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (dont 75 % sont des membres de l'OCDE) mettent en œuvre des plans d'action pour un gouvernement ouvert qui ont été élaborés conjointement avec les citoyens et les parties prenantes et qui ont donné lieu à de nombreuses initiatives participatives innovantes (PGO, 2021^[34]).

Encadré 2.3. Le Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO)

Le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert (PGO) est une alliance internationale entre les gouvernements et la société civile qui vise à promouvoir un gouvernement ouvert. Lancé en 2011 par 8 pays, le PGO regroupe actuellement plus de 78 pays, dont un nombre croissant d'administrations locales, ainsi que de nombreuses organisations de la société civile.

Lorsqu'ils rejoignent le PGO, les gouvernements travaillent avec les organisations de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre de plans d'action sur deux ans visant à promouvoir les thématiques relatives au gouvernement ouvert (ces dernières années, certains pays comme l'Espagne ont commencé à mettre en œuvre leur premier plan d'action sur quatre ans). Ces plans d'action sont élaborés conjointement par les institutions publiques et les parties prenantes non publiques telles que les organisations de la société civile et peuvent couvrir les réformes (également appelées « engagements ») ayant trait à tel ou tel aspect du gouvernement ouvert, notamment : l'accès à l'information, les données ouvertes, l'innovation ouverte et la propriété effective, pour n'en citer que quelques-uns. Chaque engagement comprend des étapes concrètes, ou des résultats intermédiaires. En plus d'une auto-évaluation périodique menée par le gouvernement, le Mécanisme de rapport indépendant (IRM) du PGO permet d'évaluer régulièrement la mise en œuvre des engagements énoncés dans les plans d'action. Dans le cadre de l'IRM, des chercheurs indépendants examinent les progrès réalisés et leur impact en matière d'ouverture par rapport à des critères prédéfinis. En général, l'ensemble du processus PGO est régi par un organe commun, à savoir le forum multipartite d'un pays.

Pour adhérer au PGO, un gouvernement doit répondre aux critères suivants : 1) assurer la transparence fiscale par la publication en temps utile des documents budgétaires essentiels ; 2) disposer d'une loi sur l'accès à l'information qui garantisse le droit du public à l'information et l'accès du public aux données publiques ; 3) disposer de règles qui exigent la divulgation publique des revenus et des avoirs des élus et des hauts fonctionnaires ; 4) assurer l'ouverture à la participation et à l'engagement des citoyens en ce qui concerne l'élaboration de l'action publique et la gouvernance, y compris les éléments de base de la protection des libertés civiles.

Source : PGO (s.d.), Qui sommes-nous ? *Open Government Partnership*, <https://www.opengovpartnership.org/fr/about/>; PGO (s.d), Mécanisme de rapport indépendant (IRM), *Open Government Partnership*, <https://www.opengovpartnership.org/fr/people/independent-reporting-mechanism-irm/>

On constate que, dans de nombreux pays, l'existence d'une démarche active de transparence, l'organisation de consultations publiques, le recours accru à des référendums et la mise en place de multiples formes de participation sont devenus des pratiques courantes dans les pays de l'OCDE. Par exemple, les données de l'enquête de l'OCDE sur le gouvernement ouvert (OCDE, à paraître^[35]) montrent que 84 % des pays de l'OCDE disposent d'un portail en ligne pangouvernemental pour faire participer les citoyens et les parties prenantes, et que l'on peut trouver de bonnes pratiques dans tous les pays membres de l'OCDE, comme le budget participatif national du Portugal ou la consultation de la ville de Mexico aux fins d'élaboration collaborative de sa constitution. Le recours accru à ces initiatives a cimenté la démocratie, car elles renforcent la confiance, développent les capacités civiques et font que les décisions publiques sont davantage en adéquation avec les attentes des citoyens. Cependant, elles interviennent souvent trop tard dans le processus décisionnel, ne touchent qu'une infime partie de la population concernée ou ne permettent pas d'obtenir les résultats et les effets escomptés (OCDE, 2018^[28]). En outre, des exercices tels que les séances de discussion ouverte, les pétitions et les consultations écrites risquent tous d'être influencés de manière disproportionnée par des intérêts politiques ou particuliers, de par leur conception. Ils ont également tendance à limiter les contributions à l'opinion publique plutôt qu'au jugement public.

Il est donc essentiel d'indiquer quand, qui et comment consulter pour veiller à ce que la démarche soit adaptée systématiquement et tout au long du cycle. Les lignes directrices de l'OCDE sur la participation citoyenne (OCDE, à paraître^[36]) donnent des indications spécifiques aux autorités publiques sur l'implication des citoyens dans le processus de décision. Ces lignes directrices aident les décideurs à comprendre les différences entre l'implication des citoyens et celle des autres parties prenantes, les considérations de conception visant à assurer l'inclusion, et donnent des conseils pour définir la question, le rayon d'influence, le point du processus décisionnel, les méthodologies et les outils les plus appropriés, ainsi que la façon de suivre et de fermer la boucle de rétroaction. Elles comprennent également de nombreux exemples de bonnes pratiques.

Au-delà de ces processus de consultation classiques, les gouvernements et les parlements vont plus loin en multipliant et en améliorant les possibilités pour les citoyens de participer à la prise de décision publique entre les élections. Ils sont en train d'expérimenter de nouvelles formes d'ouverture et de collaboration pour la prise de décision et pour la conception et la prestation des services publics. Par exemple, les autorités publiques ont de plus en plus recours aux tirages au sort civiques, un outil utilisé pour réunir des groupes de personnes largement représentatifs, inspiré de la pratique ancienne de la sélection aléatoire, pour relever les défis de politique publique par le biais d'assemblées et de jurys de citoyens (OCDE, 2020^[37]). Les processus délibératifs représentatifs tels que les assemblées de citoyens présentent de nombreux avantages. Ils élargissent la participation à un groupe de personnes beaucoup plus large et davantage diversifié. Ils réduisent l'influence démesurée des groupes d'intérêt et des lobbies organisés. En donnant aux individus le temps et les ressources nécessaires pour écouter les experts et les parties prenantes, délibérer et formuler des recommandations collectives, ces processus créent les conditions qui permettent aux citoyens ordinaires de saisir la complexité des problématiques et de donner leur avis citoyen. La sélection par tirage au sort civique signifie que le privilège de la représentation a été étendu à un groupe de personnes beaucoup plus large et davantage diversifié que par le biais des seules élections. Les membres des assemblées et jurys de citoyens ne se contentent pas de donner leur point de vue personnel, mais ont pour mission d'agir au nom du bien public, en se mettant à la place des autres. Ces caractéristiques de conception expliquent pourquoi les assemblées de citoyens et autres processus délibératifs représentatifs sont considérés comme de nouvelles formes de représentation, ainsi que de nouvelles formes de participation, par d'éminents théoriciens politiques comme Hélène Landemore et Mark Warren. Et ils se sont révélés être des outils efficaces pour résoudre les problèmes complexes et renforcer la confiance du public. Depuis peu, les comités parlementaires associent également de plus en plus directement les citoyens à leur fonctionnement en ayant recours à des processus délibératifs tels que les assemblées de citoyens et les jurys de citoyens (OCDE, 2021^[38]).

Encadré 2.4. La démocratie délibérative

Qu'est-ce que la démocratie délibérative ?

La démocratie délibérative trouve son origine dans la théorie politique plus générale selon laquelle les décisions politiques doivent résulter d'un débat juste et raisonnable entre les citoyens.

Qu'est-ce qu'un processus délibératif représentatif ?

La démocratie délibérative est le plus souvent mise en œuvre par le biais de processus délibératifs représentatifs. Il s'agit de processus où un groupe de personnes largement représentatif évalue les éléments tangibles, délibère pour trouver un terrain d'entente et élabore des recommandations détaillées sur des questions de fond à l'intention des autorités publiques. Les jurys de citoyens et les assemblées de citoyens sont des exemples de processus de ce type.

Sources : OCDE (2020^[37]), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>

L'une des évolutions notables de la démocratie est le passage à des formes permanentes de démocratie délibérative qui créent des espaces permettant aux citoyens d'exercer leurs droits et devoirs civiques en dehors du vote. Ces conseils citoyens permanents fonctionnent aux côtés du parlement, plaçant les citoyens au cœur des décisions publiques de manière continue, en complément des institutions démocratiques représentatives (OCDE, 2021^[38]). Plutôt que d'exiger une volonté politique pour lancer un processus *ad hoc*, ces changements institutionnels ont permis que la participation et la délibération du public fassent partie du processus « normal » de prise de décision publique. Ces nouvelles institutions ne remplacent pas l'architecture démocratique existante, elles la complètent, la rendant plus riche et plus inclusive. Elles améliorent la prise de décision en mettant l'avis des citoyens au service de la démocratie en continu. Il n'y a pas qu'une seule façon d'aborder la question de l'institutionnalisation, comme le souligne le document d'orientation de l'OCDE intitulé « Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy » (Huit façons d'institutionnaliser la démocratie délibérative) (OCDE, 2021^[38]) en expliquant les exemples de huit modèles différents qui ont été appliqués dans différents pays et à tous les niveaux d'administration. Les « Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes » (Lignes directrices de l'OCDE pour l'évaluation des processus délibératifs représentatifs) (OCDE, 2021^[39]) contiennent également des recommandations supplémentaires sur la manière d'évaluer les formes institutionnalisées de démocratie délibérative.

Encadré 2.5. Les nouveaux mécanismes de prise de décision publique

Associer les jeunes

Les mécanismes et les canaux permettant d'impliquer les jeunes dans le processus de décision comprennent l'affiliation de conseils consultatifs de la jeunesse au gouvernement ou à des ministères spécifiques (comme c'est le cas dans 53 % des pays de l'OCDE) ou de conseils de jeunes aux échelons national et infranational (comme c'est le cas dans 78 % et 88 % des pays de l'OCDE respectivement).

Au Danemark, le ministère de l'Environnement et de l'Alimentation a ainsi établi un Conseil de la jeunesse pour le climat, qui conseille le ministère dans les domaines du changement climatique, de la protection de l'environnement, de l'agriculture et de la production alimentaire.

En Nouvelle-Zélande, le ministère de l'Éducation a créé un groupe consultatif composé de 12 membres âgés de 14 à 18 ans, chargés de l'informer sur l'impact des activités et des mesures adoptées dans le domaine de l'éducation et de partager leurs idées en matière de politiques d'éducation.

Depuis 2016, en France, le Conseil d'orientation des politiques de Jeunesse (CoJ) réunit des représentants des ministères et des organisations de jeunes pour conseiller le Premier ministre sur les projets de loi et de textes réglementaires relatifs aux questions qui concernent les jeunes.

L'Espagne a également adopté récemment une stratégie en faveur de la jeunesse pour la période 2022-2030, et le Conseil national espagnol pour la participation des enfants et des adolescents recueille l'avis des enfants et des jeunes sur les questions qui ont un impact sur leur vie.

L'utilisation des processus délibératifs par les comités parlementaires

Le Parlement écossais a désigné de multiples jurys de citoyens depuis 2019 : sur la gestion des terres et de l'environnement naturel (21 citoyens sélectionnés au hasard) et sur les soins primaires (35 citoyens sélectionnés au hasard ont participé à trois panels). Les recommandations formulées par les membres de ces assemblées délibératives représentatives ont ensuite été reprises dans l'enquête sur la gestion des terres et de l'environnement naturel, ainsi que dans l'enquête sur les soins primaires.

En juin 2019, six commissions spéciales de la Chambre des communes du Royaume-Uni ont convoqué conjointement une assemblée de citoyens sur la manière dont le Royaume-Uni devrait appréhender le

changement climatique (Climate Assembly, Royaume-Uni, 2019^[40]). Cette assemblée de citoyens s'est réunie de janvier à mars 2020 et a rassemblé 108 citoyens de tous horizons sélectionnés au hasard. Depuis, le gouvernement britannique s'est appuyé sur les recommandations du rapport de l'assemblée sur le climat pour élaborer sa stratégie « neutralité carbone » (*Net Zero*).

En 2016-2017, le Parlement luxembourgeois a lancé un scrutin délibératif, où 60 citoyens choisis au hasard dans six panels ont délibéré sur les réformes constitutionnelles proposées. Leurs recommandations ont été présentées à la commission parlementaire de révision de la Constitution pour l'aider à prendre ses décisions.

Source : (OCDE, 2020^[41]), (Université du Luxembourg, 2016^[42]) (Elstub et Carrick, 2020^[43]) et (Climate Assembly, Royaume-Uni, 2019^[40])

La « vague délibérative » prend de l'ampleur, car de plus en plus d'autorités publiques optent pour la démocratie délibérative, considérée comme un complément qui renforce la démocratie représentative. La base de données de l'OCDE sur les processus et institutions délibératifs représentatifs comprend 577 exemples de processus de ce type utilisés dans les pays membres de l'OCDE, à tous les niveaux d'administration, pour traiter des questions complexes et de nature très diverse sur le changement climatique, les décisions en matière d'infrastructures, la planification publique stratégique, etc. (OCDE, 2020^[37]). Par exemple, en Irlande, les nombreuses assemblées de citoyens qui ont eu lieu depuis 2016 fournissent des recommandations concrètes sur lesquelles se fondent des modifications de la Constitution en ce qui concerne le mariage homosexuel, l'avortement, le divorce et le blasphème. Les recommandations de l'assemblée servent de base aux propositions de modifications législatives qui éclairent le vote du public lors des référendums sur chacune de ces questions. Les recommandations de l'assemblée de citoyens sur le climat ont également été largement adaptées et référencées dans la loi sur le climat de 2021.⁸

Le grand nombre d'exemples de démocratie délibérative fournit un socle de données factuelles sur la manière dont ils doivent être conçus pour être utiles aux décideurs et restaurer la confiance du public. L'analyse approfondie de ces exemples constitue la base des *Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de processus délibératifs* (OCDE, 2020^[37]), qui fournissent des orientations aux décideurs et aux praticiens pour garantir des processus de grande qualité, efficaces et dignes de confiance. Les *Lignes directrices de l'OCDE pour l'évaluation des processus délibératifs représentatifs* (OCDE, 2021^[39]) rendent ces principes plus opérationnels et contribuent à garantir le respect de normes élevées. Si le fait que les gouvernements soient de plus en plus nombreux à créer les conditions qui permettent aux citoyens de jouer un rôle significatif dans l'élaboration des politiques est une évolution positive, il importe de faire en sorte que ces processus, lors de leur conception et de leur mise en œuvre, respectent les principes de bonne pratique fondés sur des données factuelles afin de veiller à ce qu'ils soient légitimes, responsables et dignes de confiance.

Il convient également de réfléchir à la manière dont le suivi des recommandations issues des processus délibératifs sera assuré dès le départ. Les attentes doivent être claires, qu'il s'agisse des citoyens, du rôle que joueront les législateurs et les gouvernements ou de savoir qui sera responsable et redevable de la réponse. Il est nécessaire d'analyser davantage le fonctionnement de ces nouvelles institutions et de réfléchir à d'autres formes permanentes de démocratie participative et délibérative envisageables. Les autres scénarios à venir devraient inclure des cadres numériques ou hybrides pour ces processus délibératifs, ainsi que l'inclusion des technologies émergentes à l'appui de la délibération publique. Une institutionnalisation réussie nécessite un investissement approprié en ressources, notamment pour pouvoir répondre aux aspirations d'égalité et d'inclusion. La suppression des obstacles à la participation implique également la rémunération des personnes pour leur temps, ainsi que la prise en charge de leurs frais de déplacement et de garde ou la mise à disposition de services. Une autre difficulté majeure réside dans le fait que cette transformation permanente et ce renforcement des institutions nécessitent un

changement de mentalité des responsables politiques et des agents publics quant à leur rôle et à leur relation avec les citoyens. L'organisation d'activités *ad hoc* de renforcement des capacités et l'inscription de ces principes et pratiques au programme des écoles nationales d'administration publique peuvent faciliter les choses. Comme c'est le cas pour la démocratie représentative, il sera également nécessaire de veiller à ce que les mécanismes de démocratie délibérative respectent les exigences d'intégrité et de qualité fixées pour d'autres institutions démocratiques, notamment les textes réglementaires sur les lobbies, les règles sur les conflits d'intérêts voire d'autres normes, ainsi que les mécanismes et les processus en vigueur pour garantir des discussions solides qui empêchent des résultats excessifs et extrêmes.

L'évolution vers de nouveaux mécanismes participatifs s'est également étendue aux outils traditionnels de gouvernance publique tels que la budgétisation par le biais d'initiatives de budgétisation participative et les marchés publics (Encadré 2.6). Ces initiatives tendent à se situer à essentiellement l'échelon local – où elles sont sans doute les plus efficaces – et à n'être appliquées qu'à une partie très limitée des fonds. Le Portugal, qui offre un rare exemple de budget participatif au niveau national, a permis aux citoyens de se prononcer sur des propositions d'investissement spécifiques (initialement à hauteur de 3 millions EUR en 2017, puis à hauteur de 5 millions EUR sur environ 91 milliards EUR en 2018). Toutefois, le recours à ces mécanismes implique de tenir compte de la possibilité de contourner les éléments d'équilibre automatique des pouvoirs fournis par les parlements et de la facilité avec laquelle les groupes organisés peuvent parfois tirer parti de ces processus pour servir leurs propres intérêts (OCDE, 2019^[44]). Les marchés publics peuvent également servir d'outil politique stratégique pour parvenir à une gouvernance démocratique plus forte et plus inclusive grâce à la participation citoyenne. La Recommandation du Conseil sur les marchés publics (OCDE, 2015^[45]) invite les pays à favoriser une participation transparente et efficace des parties prenantes par le biais de processus décisionnels ouverts et inclusifs et grâce à la participation aux processus de marchés publics.

Encadré 2.6. La participation des citoyens et des parties prenantes au processus budgétaire et aux marchés publics

Le budget constitue le document stratégique le plus important d'un gouvernement, puisque les objectifs de l'action publique y sont conciliés et mis en œuvre concrètement. Il doit permettre aux citoyens et à leurs représentants de comprendre quelles sont les priorités du gouvernement et de contribuer aux choix en matière d'action publique, de suivre la mise en œuvre et de demander des comptes au gouvernement lorsque les objectifs ne sont pas atteints. Le parlement peut faire participer les citoyens et les organisations de la société civile à différentes étapes du processus budgétaire.

Les parlements des pays de l'OCDE ont de plus en plus tendance à organiser un débat d'orientation budgétaire avec les citoyens et la société civile, au cours duquel ils peuvent signaler les priorités budgétaires au gouvernement. Parmi les parlements qui organisent des débats d'orientation budgétaire, environ la moitié envoie les résultats du débat sous la forme d'un rapport au gouvernement (OCDE, 2019^[44]).

La Commission des Finances du Parlement canadien organise une consultation d'orientation budgétaire à Ottawa ainsi que dans différentes régions du pays. Une personne ou un groupe quels qu'ils soient peut participer au processus de consultation publique en personne ou par voie écrite. Les résultats de ce processus sont publiés en ligne. À l'autre extrémité du cycle budgétaire, les parlements peuvent également faire participer les citoyens à leur examen minutieux du rapport annuel.

À l'autre extrémité du cycle budgétaire, le V-100 du parlement néerlandais réunit 100 participants de la société civile pour poser des questions sur les rapports annuels des ministères pour l'année budgétaire précédente. Les citoyens sont sélectionnés par le ProDemos, le Centre pour la démocratie et l'État de

droit. Le parlement peut ensuite exploiter le travail des citoyens ayant participé au V-100 lors du débat de la Journée de la responsabilité, lorsque le ministre des Finances présente le rapport financier annuel du gouvernement central à la Chambre des représentants.

La participation au processus de passation de marchés peut prendre de nombreuses formes. Il s'agit notamment de consultations sur la réforme du système des marchés publics, cadre juridique compris, de consultations sur les besoins des citoyens / les plans de passation des marchés, et enfin de la participation à la supervision des processus de passation de marchés individuels (OCDE, 2015^[45]). Des exemples de ce type de pratique existent dans un certain nombre de pays. Ainsi, au Mexique, les témoins sociaux (*testigos sociales*) sont tenus de participer à toutes les étapes des procédures fédérales de passation de marchés publics au-delà de certains seuils, l'objectif étant de favoriser la surveillance par le public et de renforcer la participation citoyenne. Au Pérou, un mécanisme de contrôle citoyen (*Monitores Ciudadanos de Control*) permet aux citoyens de se rendre sur un chantier au début, pendant et/ou à la fin des travaux publics afin de suivre l'évolution d'une construction. L'application mobile anti-corruption colombienne « *Elefantes Blancos* » encourage les citoyens à contrôler les éléphants blancs (les projets de travaux publics négligés, abandonnés ou surfacturés) en leur permettant de signaler les projets et de suivre les enquêtes menées sur les cas. Ces mécanismes de participation contribuent non seulement à garantir la transparence et la crédibilité du système des marchés publics, mais aussi à renforcer la gouvernance démocratique (OCDE, 2015^[45]).

Les futurs scénarios de démocratie participative devraient inclure des espaces publics physiques et numériques résilients comme caractéristiques essentielles. De nombreuses villes ont construit des centres communautaires qui répondent aux besoins des jeunes, qu'il s'agisse de santé mentale, d'orientation et de conseils en matière d'emploi, et qui offrent un lieu physique de rassemblement en dehors de la maison et de l'école (p. ex., la *Maison pour la jeunesse* à Paris). De même, au plus fort de la crise des réfugiés, la ville d'Athènes a transformé les écoles en espaces communautaires après les heures d'ouverture afin d'aider les nouveaux arrivants à se connecter à son tissu civique et social. Sur le plan numérique, au-delà des nombreux outils numériques disponibles pour consulter et faire participer les citoyens ou de l'emploi des technologies interactives et des canaux numériques tels que les médias sociaux, les scénarios de demain devraient donner la priorité à la création d'infrastructures numériques adaptées et accessibles qui renforcent la démocratie. Cela signifie qu'à mesure que les gouvernements transforment la manière dont ils fournissent des services à leurs citoyens (p. ex., le recours accru aux données et aux algorithmes), la manière dont ils permettent aux citoyens d'élire leurs représentants et d'interagir avec eux (p. ex., le vote électronique, les réunions virtuelles), ainsi que la manière dont les citoyens participent au débat public et au processus de décision (p. ex., les médias sociaux, les assemblées de citoyens hybrides), la garantie de l'égalité en matière d'accessibilité doit rester une priorité. Les choix technologiques doivent être compatibles avec les valeurs démocratiques telles que l'inclusion et l'égalité, et les données et la technologie doivent être utilisées de manière transparente, éthique et responsable. Il est impératif de tenir compte de ces éléments pour instaurer la confiance à l'égard de la technologie et des résultats de tous les processus démocratiques numériques (voir le Chapitre 5) .

Les pratiques participatives locales adoptées par les collectivités locales ou régionales peuvent sensiblement façonner, renforcer et approfondir la participation publique inclusive. À l'échelon local, elles représentent une occasion unique de créer du lien et d'impliquer les citoyens, les entreprises, les OSC et les représentants locaux dans le processus décisionnel d'une manière plus tangible. C'est pourquoi les collectivités locales du monde entier sont souvent à l'origine d'innovations visant à améliorer le fonctionnement de l'administration, à réduire ses coûts et à la rendre plus réactive et responsable vis-à-vis des résidents locaux (OCDE, 2021^[46]). La fondation britannique pour l'innovation, NESTA, par exemple, est l'un des pionniers les plus éminents de l'emploi des laboratoires publics et sociaux comme moyen de relever les défis sociétaux par le biais d'expériences locales factuelles. De même, la [province argentine de Santa Fe](#) a créé un laboratoire d'innovation pour accroître la participation des citoyens par la cocréation

de politiques. Les collectivités locales ont également tendance à adopter des démarches plus innovantes, comme le jury citoyen de Besaya sur la transition écologique équitable et inclusive [en Cantabrie \(Espagne\)](#) ou l'Assemblée permanente de citoyens pour les politiques urbaines [à Bogota \(Colombie\)](#). La prise en considération du rôle prépondérant des collectivités locales dans la promotion des pratiques participatives, de l'engagement citoyen et de l'innovation et de l'expérimentation permet non seulement de mieux répondre aux besoins des citoyens, mais aussi de renforcer la confiance des citoyens à l'égard des collectivités locales tout en améliorant l'intégrité, l'efficacité et l'équité des actions menées par les collectivités locales (OCDE, 2021^[46]). De nombreux efforts en matière de participation ont une dimension régionale, mais le degré de participation citoyenne et d'engagement civique varie grandement d'une région à l'autre au sein d'un même pays. Les indicateurs du rapport de l'OCDE intitulé « Bien-être régional » comparent le degré d'engagement civique entre les régions et mettent en évidence les écarts importants qui existent au sein de certains pays. Bien qu'il y ait certainement une continuité entre les principes, les pratiques et les enseignements tirés entre tous les niveaux d'administration, il est primordial de trouver le bon niveau d'administration pour la participation et la représentation afin de veiller à ce que les citoyens ne soient pas exclus du processus politique.

La dynamique de la participation citoyenne à l'échelon local a des conséquences en ce qui concerne les acteurs, les processus et les effets qui méritent d'être examinés et renforcés en tant que tels. Le niveau infranational est plus proche des individus, tant en termes de prise de décision que de fourniture de services de base. Par conséquent, les interactions entre l'administration et les citoyens sont généralement plus directes à ce niveau, et les citoyens ont davantage de possibilités d'influer sur les décisions publiques et de participer au processus de décision au niveau local, avec des conséquences réelles tant pour les citoyens que pour les autorités publiques. Les pays intègrent cette réalité dans leurs programmes d'action en matière d'ouverture de l'administration, et évoluent lentement vers une intégration effective des autres niveaux d'administration et branches du pouvoir. Par exemple, plus de 50 collectivités locales ont rejoint le PGO pour élaborer leur propre plan d'action, et des pays de l'OCDE comme le Mexique ont mis en place un mécanisme de coordination et des lignes directrices pour les entités infranationales afin de développer des initiatives en matière de transparence et de participation. La Colombie a été le premier pays de l'OCDE à élaborer une politique d'État ouvert qui exploite les collaborations verticales entre les administrations pour optimiser les possibilités qu'ont les citoyens d'entrer en contact avec les services publics concernés de manière transparente, quelle que soit leur compétence territoriale. Le cadre de l'État ouvert de l'OCDE a été élaboré, notamment, pour aider les membres dans leurs efforts visant à mieux intégrer la promotion des pratiques participatives à tous les niveaux d'administration (OCDE, 2019^[47]). Ce cadre fait ressortir que les collectivités locales doivent être un acteur essentiel de la construction effective d'un État ouvert et propose une démarche spécifique en matière d'ouverture, conçue pour le niveau infranational.

Les modèles participatifs peuvent également permettre de donner aux groupes et communautés indigènes les moyens de participer à la prise de décision. En Nouvelle-Zélande, les iwis (tribus maories) ont certains droits et responsabilités aux côtés de la Couronne qui sont reconnus dans le Traité de Waitangi. Ces dernières années, la Nouvelle-Zélande a exploré des modèles de gouvernance qui donnent effet à ces droits et responsabilités et répartissent la prise de décision entre les iwis (ou autres groupes maoris) et la Couronne. Certains de ces modèles sont des modèles locaux qui permettent à un iwi particulier de prendre des décisions en ce qui concerne les terres ou les biens à l'égard desquels il détient des responsabilités coutumières. D'autres sont nationaux. Par exemple, Te Mātāwai est une entité statutaire indépendante, composée de représentants des iwis, des organisations maories et de la Couronne, qui dirige les travaux visant à protéger, promouvoir et revitaliser la langue maori. Le recours à ces modèles peut renforcer la reconnaissance des droits et des intérêts des groupes autochtones et permettre la prise en compte des valeurs et approches autochtones lors de la prise de décision. De même, cela peut permettre d'explorer des pratiques innovantes qui sont mieux adaptées aux besoins des communautés et peuvent donner de meilleurs résultats.

Au-delà de la promotion des canaux et des mécanismes de participation, la recherche active du retour d'information des citoyens sur leur expérience des services publics peut contribuer à améliorer l'efficacité des services fournis et la prestation de services et renforcer ainsi la confiance à l'égard des institutions publiques. La satisfaction des citoyens à l'égard des services publics peut avoir une incidence non seulement sur la qualité des services, mais aussi sur la position générale des citoyens à l'égard de l'impact et de la qualité des institutions publiques de manière plus générale. Par exemple, aux États-Unis, l'administration américaine de la sécurité des transports (*Transportation Security Administration, TSA*) a mis en place un programme visant à étudier l'expérience que les employés et les clients ont vécue en s'appuyant sur les enquêtes menées auprès des employés et sur les données relatives aux plaintes déposées, afin d'analyser comment la communication des responsables de la sécurité des transports pourrait contribuer à améliorer l'expérience vécue par les clients. De même, des pays comme l'Australie, la France et la Norvège ont mis en place des enquêtes régulières pour évaluer la satisfaction des citoyens à l'égard des services publics (Baredes, 2022^[48]).

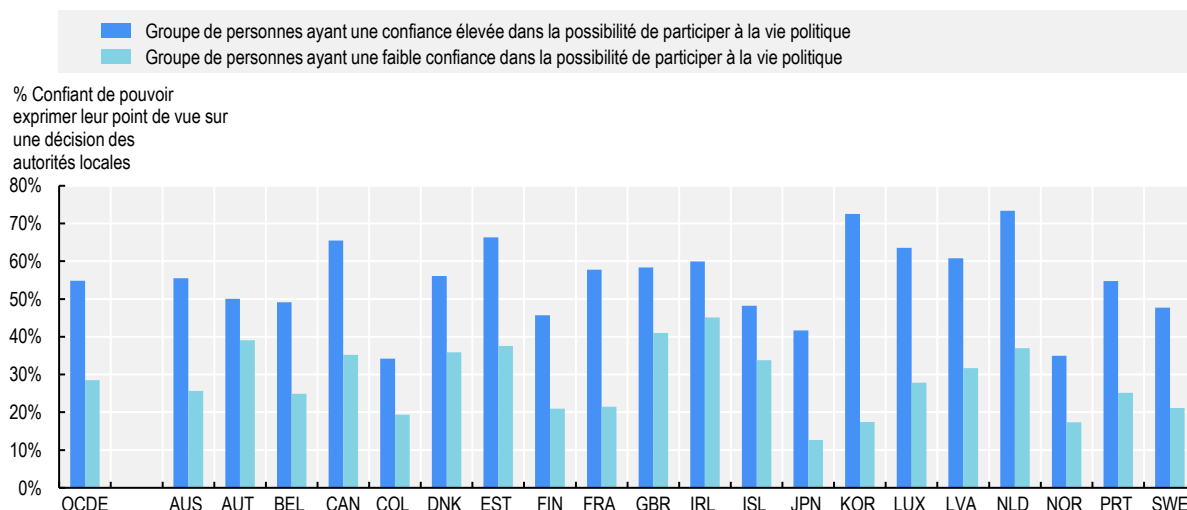
Dans l'ensemble, ces formes innovantes de participation, de la consultation à l'engagement et à la délibération, sont prometteuses pour le renouvellement des mécanismes de gouvernance dans les démocraties établies, car elles mobilisent les citoyens ordinaires en plus des parties prenantes traditionnelles. Il s'agit à présent de trouver un nouvel équilibre avec les parties prenantes traditionnelles, plus expérimentées quant au processus de décision publique mais de moins en moins représentatives de tous les segments de la population, et avec les institutions représentatives, qui ont besoin d'une mise à niveau et d'une modernisation pour suivre cette évolution. Dans le même temps, les nouveaux mécanismes participatifs doivent intégrer l'ensemble des exigences institutionnelles afin de protéger l'intégrité du processus décisionnel et de permettre la recherche d'un consensus par le biais de processus solides pour des résultats probants. Plutôt que de se faire concurrence, comme cela a été le cas parfois, ces deux tendances parallèles devraient s'appuyer sur les points forts de chacune, dans le but commun d'accroître la robustesse des institutions démocratiques classiques et nouvelles.

2.2.6. Renforcer l'aptitude démocratique : développer les capacités des personnes à participer au processus de décision publique

Au-delà d'institutions et de processus sains, la démocratie implique que les citoyens aient les capacités et les aptitudes nécessaires pour participer activement au système démocratique. Les études basées sur une analyse de 30 pays européens soulignent que la perception qu'ont les individus de leur capacité à comprendre les processus politiques (efficacité interne) a un effet positif sur toute forme de participation (Prats et Meunier, 2021^[49]). L'enquête de l'OCDE sur la confiance révèle que la confiance des citoyens dans leur propre capacité à participer à la vie politique a une incidence sur leur sentiment de pouvoir exprimer leur opinion sur les décisions des collectivités locales et du gouvernement (Graphique 2.5).

Graphique 2.5. Le sentiment de pouvoir exprimer son opinion sur les décisions des administrations locales dépend de la confiance dans la possibilité de participer à la vie politique

Proportion des personnes qui pensent qu'elles seraient en mesure d'exprimer leur point de vue sur une décision des autorités locales en fonction du degré de confiance qu'elles accordent à la possibilité de participer à la vie politique



Note : le graphique présente la part moyenne des personnes interrogées confiantes dans la possibilité d'exprimer leur point de vue sur les problèmes des administrations locales, triées en fonction de leur confiance dans la possibilité de participer à la vie politique. La part des personnes interrogées confiantes dans la possibilité d'exprimer leur point de vue résulte de l'agrégation des réponses 6 à 10 à la question « Si une décision affectant votre communauté devait être prise par les administrations locales, considérez-vous probable ou plutôt peu probable que vous ayez la possibilité d'exprimer votre point de vue ? » ; le groupe de personnes interrogées ayant confiance dans la possibilité de participer à la vie politique correspond aux réponses 6 à 10 à la question « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 correspond à une défiance totale et 10 à une confiance totale, dans quelle mesure pensez-vous pouvoir participer à la vie politique ? » ; le groupe ayant peu confiance correspond aux réponses 0 à 4. En Finlande et en Norvège, la question a été formulée légèrement différemment. Le Mexique est exclu de ce graphique car les données sur la confiance en sa capacité à participer à la vie politique ne sont pas disponibles. La Nouvelle-Zélande est exclue de ce graphique car la question a été formulée de manière sensiblement différente. Pour de plus amples informations, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête (<http://oe.cd/trust>).

Source : OCDE (2022^[2]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>.

La formation civique et citoyenne formelle et non formelle, tant à l'école que par le biais d'activités extrascolaires, peut jouer un rôle important à cet égard. Le bon fonctionnement d'une démocratie repose non seulement sur une bonne conception institutionnelle, mais aussi sur les connaissances, les compétences et l'engagement de ses citoyens. Le fait de donner aux citoyens les moyens de comprendre leurs droits et de participer pleinement à la vie de leur société est un élément important de la mission de l'école dans tous les pays de l'OCDE (OCDE, 2017^[50]). En 2016, l'Étude Internationale sur l'Éducation civique et à la Citoyenneté (ICCS) (Wolfram Schulz, 2016^[51]) a mis en évidence l'existence d'un lien entre un plus haut niveau de connaissances civiques et la participation électorale attendue des élèves ainsi qu'un certain nombre d'autres résultats, comme le fait que les élèves accordent une plus grande valeur à des comportements tels que le respect de la loi et le respect des opinions d'autrui et adhèrent davantage à l'égalité des sexes et à l'égalité des droits en ce qui concerne les minorités ethniques et raciales. En outre, cette étude a mis en évidence l'existence d'une relation entre, d'une part, la perception par les élèves d'un climat scolaire ouvert aux discussions sur les questions politiques et sociales ainsi que le vécu des élèves en matière d'engagement à l'école et, d'autre part, un plus haut niveau de connaissances civiques et l'intention des élèves de s'engager plus tard dans la vie civique. Ces conclusions confirment l'idée que l'enseignement scolaire peut produire des résultats sur le plan civique en offrant aux élèves la

possibilité de faire l'expérience d'un climat démocratique au sens large, au lieu de se contenter d'un enseignement plus restreint sur les questions civiques (OCDE, 2017^[50]).

Les organismes qui composent l'économie sociale sont également des acteurs essentiels du renforcement de la capacité démocratique de la société. L'économie sociale désigne l'ensemble des associations, coopératives, mutuelles, fondations et entreprises sociales dont l'activité est animée par des valeurs de solidarité, de primauté des personnes sur le capital et de gouvernance démocratique et participative (OCDE, 2017^[50]). Une série d'acteurs de l'économie sociale s'emploient spécifiquement à accroître les capacités des groupes vulnérables et des personnes défavorisées à participer à la vie publique. Les entreprises sociales, les associations pour la jeunesse ou les coopératives qui permettent aux travailleurs du secteur informel de travailler sur le marché officiel sont des exemples d'organismes de l'économie sociale qui accordent une attention particulière à l'intégration de leurs membres dans la société et s'assurent qu'ils se font entendre dans le débat public. Les organismes de l'économie sociale placent la démocratie au cœur de leur modèle organisationnel, la plupart d'entre eux appliquant le principe « un membre, une voix » dans leurs processus décisionnels. Ils encouragent également la gestion participative et la gouvernance inclusive afin d'offrir un espace de discussion à un large éventail de parties prenantes. En raison de la nature de leurs activités et de leur mode de fonctionnement, les acteurs de l'économie sociale sont considérés comme des « véhicules » de la citoyenneté active et de la démocratie participative (Noya et Clarence, 2007^[52]). Ils offrent aux citoyens des espaces où ces derniers peuvent s'impliquer dans des projets de société et éventuellement influencer sur le débat public, par exemple en devenant membre ou en faisant du bénévolat. Ces caractéristiques (démocratie interne et externe) en font des « laboratoires de la démocratie » où les citoyens peuvent développer leurs capacités à participer au système démocratique.

De nombreux services que les citoyens avaient coutume de demander, d'acheter ou auxquels ils avaient l'habitude d'avoir accès dans le monde physique et par le biais de canaux analogiques ont été atteints par la transformation induite par l'ère numérique. S'agissant de la participation démocratique, l'exercice des droits politiques a tiré profit d'outils tels que le vote électronique, les plateformes de consultation ou de participation en ligne et, de plus en plus, les outils d'identité numérique. Le gouvernement coréen, par exemple, a lancé une plateforme interactive, *Gwanghwamoon 1st Street*, où les citoyens peuvent suggérer des idées d'actions à mener et de services, susciter des discussions sur les questions sociales et suivre la manière dont leurs suggestions ont influé sur les politiques publiques. Si l'on prend en considération les possibilités qu'offrent les outils numériques et les risques qu'ils comportent en matière de participation démocratique, il importe de réfléchir à la manière dont ces outils peuvent aider les gouvernements à être davantage réactifs, protecteurs et dignes de confiance dans la façon dont ils transforment l'expérience civique que les citoyens ont de l'État (Welby, 2019^[53]) et garantissent l'égalité d'accès pour tous. Pour que les individus puissent réellement tirer profit de ces pratiques changeantes, ils doivent être dotés des compétences et des outils nécessaires pour réussir à l'ère du numérique (OCDE, 2021^[54]). Étant donné qu'un nombre croissant de gouvernements ont de plus en plus recours aux technologies numériques pour la participation démocratique, les compétences numériques peuvent également être considérées, dans une certaine mesure, comme des compétences démocratiques, et il importe que les gouvernements et les institutions publiques soient davantage proactifs pour éviter l'exacerbation des fractures numériques.

Enfin, en dehors du dialogue institutionnel sur les politiques publiques, le rôle des médias sociaux est désormais crucial pour le débat public, sachant qu'il a des conséquences non négligeables sur la participation des citoyens, avec à la fois des résultats positifs et des risques majeurs de polarisation. Les plateformes canalisent le contenu des utilisateurs par le biais d'algorithmes conçus pour promouvoir l'engagement et le partage de contenus similaires, ce qui peut induire, de la part des utilisateurs, un renforcement et non une remise en question de leur perception des contenus (Smith, 2019^[55]). La création et la prolifération des caisses de résonance et les mécanismes de biais de confirmation qui en résultent ségrègent les informations que les citoyens voient et avec lesquelles ils interagissent en ligne, et constituent un corollaire négatif à la facilité et à la rapidité d'engagement qui sont rendues possibles par ces plateformes. Les médias sociaux peuvent donc renforcer la polarisation due à d'autres facteurs,

notamment la désaffection à l'égard de la vie politique et l'impact de la fragmentation des médias (Van Aelst et al., 2017^[56] ; DellaVigna et Kaplan, 2007^[57]). Inversement, on constate que les médias sociaux peuvent avoir des effets dépolarisants en raison du risque d'exposition à diverses informations (Beam, Hutchens et Hmielowski, 2018^[58] ; Yarchi, Baden et Kligler-Vilenchik, 2020^[59]) et du rôle que les plateformes de médias sociaux peuvent jouer dans le partage efficace d'un large éventail d'informations et potentiellement le renforcement de la résilience de l'espace civique en ligne (Kubin et von Sikorski, 2021^[60]).

La complexité des observations qui sont faites et le pouvoir qu'ont les espaces d'information en ligne d'influer sur la volonté et la capacité (ou l'incapacité) du public à participer plus largement à la vie démocratique tendent à montrer que les gouvernements devraient non seulement réfléchir à des mesures visant à réduire les préjudices causés par les plateformes mais aussi trouver les moyens de renforcer l'écosystème plus large des médias et de l'information.⁹ En effet, le fait de s'efforcer de veiller à ce que les mécanismes qui permettent aux individus d'obtenir, d'utiliser et de partager des informations (notamment les plateformes de médias sociaux, les médias d'information locaux classiques, la communication publique, etc.) contribuent positivement à éclairer le public est l'une des conditions préalables à une participation efficace et éclairée.

Les gouvernements doivent donc envisager un large éventail de mesures pour réduire la polarisation et renforcer la capacité des personnes à participer à la vie démocratique, en se concentrant sur tous les acteurs concernés. Les gouvernements sont bien placés pour déployer des efforts multipartites visant à renforcer l'environnement de l'information et à faciliter la diffusion d'actualités et d'informations fiables. Ces initiatives peuvent inclure, entre autres, la fourniture des ressources nécessaires à une fonction de communication publique efficace, inclusive et réactive ; l'établissement de relations transparentes et constructives avec les plateformes et les vérificateurs de faits ; l'élargissement des mesures d'éducation aux médias et à l'information ; la défense d'un journalisme basé sur les faits et d'un paysage médiatique diversifié et accessible ; l'approfondissement de la recherche et des connaissances sur les difficultés et les solutions visant à maintenir un écosystème d'information sain. Ces questions, ainsi que d'autres, sont examinées plus en détail dans le Chapitre 1 et le Chapitre 5.

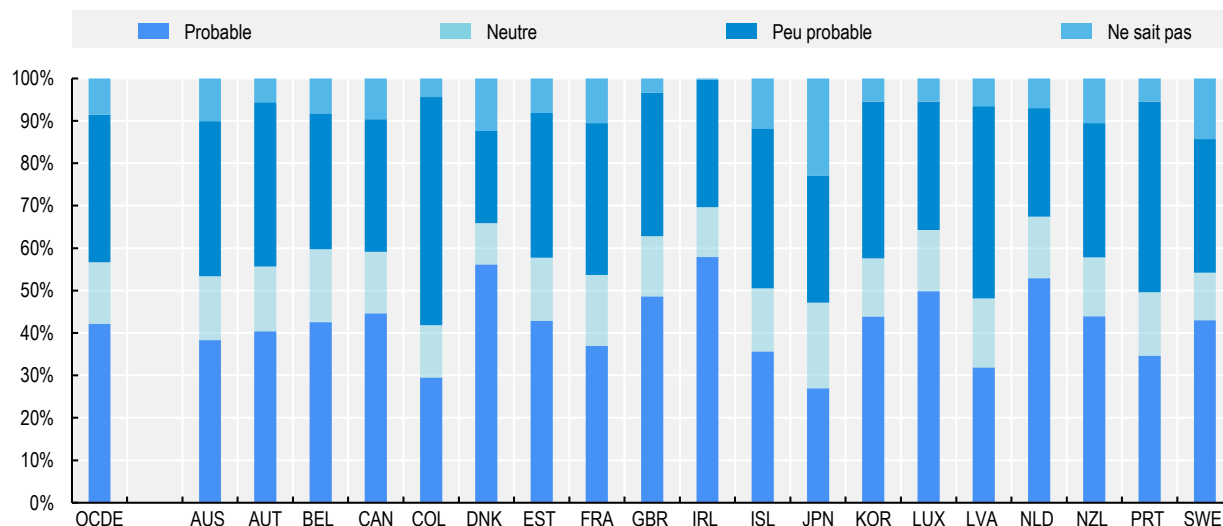
2.2.7. Renforcer la justice centrée sur le justiciable pour une plus grande participation et une confiance accrue

La réactivité des systèmes judiciaires à l'égard des besoins juridiques des personnes est un élément essentiel de la confiance à l'égard des institutions (Lelièvre, 2017^[61]). L'enquête de l'OCDE sur la confiance révèle que les systèmes judiciaire et juridique figurent parmi les institutions publiques jugées les plus dignes de confiance, 57 % des personnes interrogées dans 22 pays de l'OCDE leur accordant leur confiance. La confiance dans le système judiciaire est, dans la comparaison entre pays, positivement corrélée à la perception de l'indépendance des tribunaux, et seulement quatre personnes interrogées sur dix (42.1 %), en moyenne, pensent qu'un tribunal de leur pays serait susceptible de prendre une décision qui pourrait avoir un impact négatif sur l'image du gouvernement à l'abri de toute influence politique (Graphique 2.6).

En revanche, une faible confiance à l'égard des institutions judiciaires peut être particulièrement préjudiciable, car elle sape la confiance des personnes dans leur capacité à trouver des recours, y compris en ce qui concerne leurs plaintes pour cause de participation et de représentation contestées (p. ex., en raison d'une discrimination), et à protéger ainsi leurs droits. Les récentes vagues de mouvements sociaux qui ont eu lieu dans le monde ont mis en évidence des préoccupations croissantes quant à la réactivité et l'accessibilité des systèmes judiciaires. Si les systèmes judiciaires ne sont pas (perçus comme) au service de la population, l'exercice des droits, y compris civils et politiques, peut être compromis, ce qui pourrait à son tour avoir une incidence sur la confiance des citoyens à l'égard du caractère équitable des résultats.

Graphique 2.6. Seuls quatre sondés sur dix pensent que les juges prennent des décisions libres de toute influence politique

Proportion des personnes interrogées en fonction du degré de probabilité qu'elles accordent à la capacité de leurs juridictions à prendre des décisions pouvant avoir un impact négatif sur l'image de leurs pouvoirs publics (sur une échelle de 0 à 10), 2021



Note : le graphique présente pour chaque pays la répartition des réponses à la question « Si une juridiction était sur le point de prendre une décision qui pourrait avoir un impact négatif sur l'image des pouvoirs publics, considérez-vous probable ou plutôt peu probable que cette juridiction prenne cette décision indépendamment de toute influence politique ? » La proportion « Probable » résulte de l'agrégation des réponses allant de 6 à 10 ; « Neutre » correspond à la réponse 5 ; « Peu probable » résulte de l'agrégation des réponses allant de 0 à 4 ; « Ne sait pas » était une option de réponse distincte. « OCDE » représente la moyenne non pondérée des réponses recueillies dans les différents pays. La Finlande, le Mexique et la Norvège sont exclus de ce graphique en raison de l'indisponibilité des données. Pour plus de précisions, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête sur la page <http://oe.cd/trust>.

Source : OCDE (2022^[2]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>.

Dans ce contexte, des réponses stratégiques visant à rendre l'accès à la justice plus efficace et à éliminer tout type de préjugé ou de discrimination des processus et procédures judiciaires sont nécessaires pour rapprocher la justice des individus. Étant donné l'importance capitale de la confiance pour la démocratie, les systèmes judiciaires peuvent contribuer à ouvrir la voie à une plus grande participation de la population, à condition de recenser les goulets d'étranglement de la justice et de proposer des solutions pour une justice plus accessible. Il s'agit de placer les besoins des personnes au centre des systèmes judiciaires, en s'appuyant sur les données empiriques sur les injustices individuelles et structurelles ainsi que sur l'expérience des systèmes judiciaires acquise par les personnes (OCDE, 2021^[62]). Une attention particulière doit être accordée aux groupes vulnérables (p. ex., les femmes victimes de violence en politique ou de ciblage par les médias sociaux et les peuples autochtones), qui rencontrent des obstacles accrus en ce qui concerne l'accès à la justice et dont les besoins juridiques en matière de participation à la vie publique et de représentation dans la vie publique demeurent souvent insatisfaits. Une démarche pangouvernementale assortie de mécanismes de prévention et de mesures de protection est nécessaire. Par exemple, le Parlement suédois a adopté des dispositions relatives à l'égalité entre les hommes et les femmes qui régissent le cyberharcèlement et l'utilisation des médias sociaux. Les parlements suédois et luxembourgeois ont établi des dispositions relatives au harcèlement sexuel et des procédures de recours, ainsi que des dispositions visant à protéger les droits des membres de la communauté LGBTI (OCDE, 2019^[63]). Le Canada a mis en place une « Analyse comparative entre les sexes plus » pour veiller à ce que tous les genres soient pris en compte lors de l'élaboration de politiques, de programmes et de lois.

Cette initiative permet également de prendre en considération d'autres facteurs tels que la race, l'origine ethnique, la religion, l'âge et le handicap mental ou physique, afin d'aider à prendre des décisions éclairées, y compris dans le secteur de la justice. Dans ce processus, la jeunesse tient une place privilégiée, avec un financement dédié à un large éventail de sujets tels que les initiatives de réconciliation des jeunes autochtones (OCDE, 2020^[41]).

Les gouvernements doivent favoriser la capacité juridique des personnes à gérer leurs problèmes et à se faire entendre en ce qui concerne la conception et la prestation des services. L'acquisition de connaissances juridiques et civiques, les mécanismes de résilience dans les contextes d'après résolution (à savoir l'exécution de la décision et l'atteinte du résultat pour la personne) et l'accès à l'information juridique peuvent contribuer à doter les personnes des moyens nécessaires pour participer aux systèmes judiciaires et s'impliquer en la matière (HCDH, 2021^[64] ; OCDE, 2021^[65]). En outre, les écosystèmes de données permettant la prise de décisions basées sur les besoins juridiques des personnes, le fait de donner aux personnes la possibilité et les moyens de rechercher la protection et la responsabilité juridique, et enfin la participation des personnes aux processus de réforme de la législation dans l'arène judiciaire sont essentiels pour permettre une atmosphère participative au sein du système judiciaire (Encadré 2.7). L'engagement des personnes dans les systèmes judiciaires est donc une forme de participation à la démocratie de manière plus générale, car il offre des possibilités de participation par le biais de l'application de la loi, de la revendication des droits et de la protection élargie (Cichowski, 2006^[66]). Par exemple, la Commission européenne va mettre en place un point de contact sur les droits électoraux afin d'aider davantage les citoyens en matière de procédures d'inscription et de répondre à leurs demandes d'assistance en temps utile (Commission européenne, 2021^[13]).

Encadré 2.7. Un plus grand dialogue entre les citoyens et le gouvernement : accroître la participation aux systèmes judiciaires

Les données sur la justice centrée sur le justiciable, l'autonomisation juridique et la réforme juridique sont trois domaines essentiels qui favorisent la participation des personnes aux systèmes judiciaires et, partant, renforcent le dialogue entre les personnes et les gouvernements.

Données : Les données sur la justice centrée sur le justiciable sont conçues autour de trois priorités : a) appréhender l'ampleur, la nature et l'incidence des problèmes judiciaires ; b) concevoir et mettre en œuvre des stratégies judiciaires centrées sur le justiciable ; c) mesurer ce qui fonctionne, puis en tirer des enseignements et procéder à des adaptations (Pathfinders/World Justice Project/OCDE, 2021^[67]). La *Law and Justice Foundation* (Australie) a mis au point un modèle d'écosystème de données à l'appui d'une justice centrée sur le justiciable au niveau juridictionnel et national, en rendant les données exploitables aux fins de planification des services judiciaires. Pour ce faire, elle a) pose un certain nombre de questions essentielles auxquelles devrait idéalement répondre la justice si elle souhaite être centrée sur le justiciable, puis b) recense les sources de données possibles à utiliser pour y répondre, y compris l'enquête sur les besoins juridiques (*Legal Needs Survey - LNS*) et les données sur la prestation de services (OCDE, 2021^[65]). En outre, la désagrégation des données au sein des groupes (p. ex., l'âge, le sexe, la race, l'indigénéité et le statut de migrant) est essentielle lorsqu'on recense les besoins des personnes en matière de droit et de justice. Ces données peuvent aider à mettre en évidence les expériences sans commune mesure et à élaborer des stratégies visant à remédier aux effets disparates au sein de groupes particuliers (Chapman, 2021^[68]).

Autonomisation juridique : Le document de l'OCDE intitulé *Cadre et Principes de bonne pratique pour une justice centrée sur le justiciable* souligne l'importance d'analyser comment autonomiser les personnes par la co-conception et la contribution au recensement des besoins et des solutions juridiques et judiciaires ainsi que par le renforcement des capacités, des connaissances juridiques et

de la sensibilisation. Il propose une démarche à trois volets : autonomisation et participation des utilisateurs (potentiels) ; engagement et autonomisation des salariés du système judiciaire ; renforcement des connaissances juridiques et de la sensibilisation (OCDE, 2021^[65]). La transmission d'informations et de connaissances juridiques ciblées est fondamentale pour accroître l'accessibilité et stimuler la participation. Par exemple, aux États-Unis, le programme d'assistance juridique pour les personnes âgées (*Elderly Legal Assistance Programme - ELAP*) permet aux Américains âgés de 60 ans et plus d'entrer en contact avec des avocats et des assistants juridiques qui les représentent dans les affaires judiciaires non pénales, d'avoir accès à des informations sur de nombreuses questions qui intéressent les personnes âgées et de bénéficier d'un enseignement axé sur les besoins de la collectivité visant à prévenir les préjudices pouvant être causés par le manque d'accès à une assistance juridique. En outre, un système d'aide juridique complet est essentiel pour aider des groupes spécifiques de la société à participer aux systèmes et services judiciaires. L'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis disposent tous de services judiciaires spécialisés tels que l'assistance et l'aide juridiques, destinés à répondre aux besoins des autochtones. Le Luxembourg propose une réforme de son système d'aide juridique en instaurant un modèle d'aide juridique partielle où les personnes qui ne remplissent pas les critères de revenu permettant de bénéficier de l'aide juridique gratuite ont la possibilité de bénéficier d'une couverture partielle. Cette initiative vise à éviter que les personnes dont les revenus sont légèrement supérieurs (au seuil fixé) ne renoncent à leur droit d'intenter une action en justice en raison des frais qu'elles doivent supporter (Luxemburger Wort, 2022^[69]).

Réforme juridique : En Australie, le programme d'accès à la justice et aux besoins juridiques et judiciaires (A2JLN) proposé par la *Law and Justice Foundation* inclut « la participation aux processus de réforme de la législation » comme indicateur de l'accès effectif à la justice. Les études montrent que la participation à la réforme de la législation est une question délicate, à la fois complexe, chronophage et exigeante en ressources, un scénario encore plus grave pour les personnes défavorisées. Elles mettent en évidence trois domaines qui nécessitent un renforcement des capacités : les compétences en matière de littératie fonctionnelle, une compréhension élémentaire du droit et du système de réforme de la législation, la connaissance du processus politique et de son impact sur la réforme de la législation. En outre, elles soulignent le rôle essentiel des organisations de la société civile (OSC) quant au renforcement de la participation des citoyens (Nheu et McDonald, 2010^[70]).

Source : OCDE (2021^[65]), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>.

2.3. Le renforcement de la représentation démocratique

Cette section présente les principaux problèmes de représentation, indique certaines des bonnes pratiques en vigueur dans les pays de l'OCDE et met en évidence d'autres domaines à transformer. Dans le cadre du présent chapitre, la représentation inclut les points suivants : faire en sorte que les corps élus et les organes exécutifs soient davantage représentatifs de la population ; favoriser une fonction publique diversifiée, représentative et réceptive ; renforcer la capacité des décideurs à résoudre les problématiques de représentation dans l'ensemble du gouvernement ; s'attaquer à d'autres formes d'influence sur les politiques d'action publique. Dans le présent chapitre, la représentation désigne un individu qui « remplace » un groupe afin d'exercer une fonction publique, dans le cadre d'un processus « ouvert à tous sur une base égalitaire et inclusive ». La question de la représentation est examinée au-delà du contexte électoral classique, où un représentant démocratique peut être défini comme une personne ayant accédé à ses fonctions par le biais d'un processus de sélection défini en vertu des principes d'égalité et d'inclusion (donc pas nécessairement par l'élection). Elle est également considérée sous l'angle de l'expression de la manière dont les gouvernements interprètent et mettent en œuvre la volonté du peuple, et notamment les besoins des groupes sous-représentés.

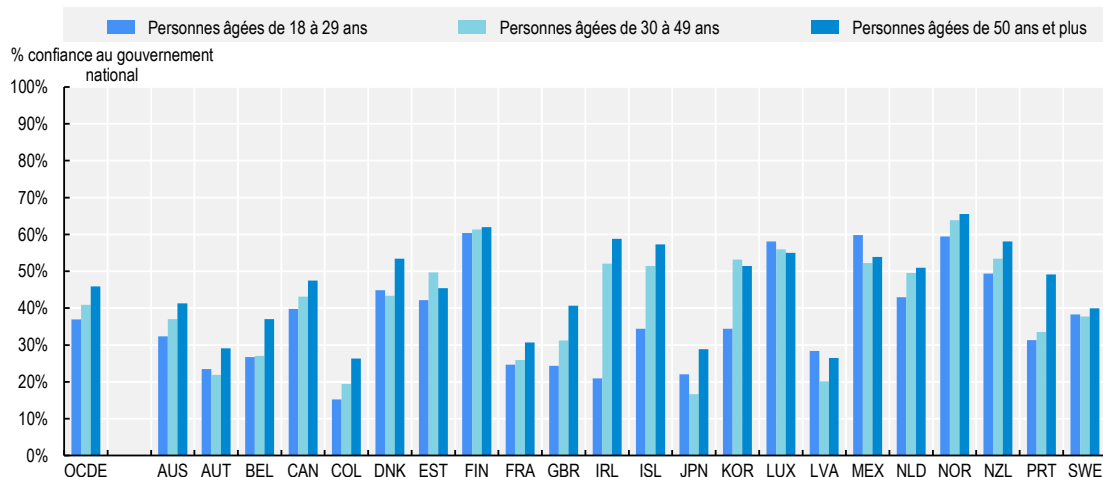
2.3.1. Faire en sorte que les corps élus et les organes exécutifs soient davantage représentatifs de la population

Dans les démocraties représentatives, la principale forme de représentation dans la vie publique provient des élections et des nominations politiques. La diversité au sein des corps élus et des organes exécutifs est l'un des principaux facteurs indispensables pour veiller à ce que les décisions publiques tiennent compte des différentes opinions, que les politiques soient solidement étayées sur un large spectre d'expériences et de compétences et que les résultats de l'action gouvernementale aient des retombées durables et profitables à tous les citoyens (OCDE, 2020^[41]). L'un des principaux obstacles à une représentation crédible et efficace dans de nombreux pays est le fait que certaines catégories démographiques et groupes de la société restent nettement sous-représentés au sein des corps élus. Il s'agit notamment des jeunes, des femmes, des minorités, des personnes n'ayant pas fait d'études supérieures et des personnes à faibles revenus.

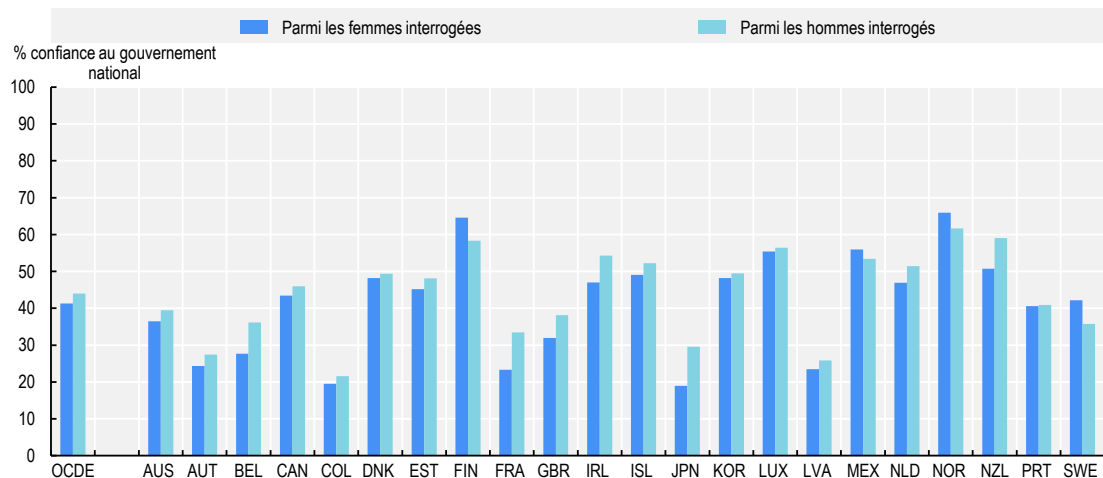
L'enquête de l'OCDE 2021 sur la confiance révèle qu'en moyenne, 36.9 % des personnes âgées de 18 à 29 ans tendent à faire confiance à leurs pouvoirs publics, tandis que ce taux est de 45.9 % dans la tranche d'âge des 50 ans et plus. Un écart ressort également entre les sexes, les femmes faisant en moyenne, tous pays confondus, 2.7 points de pourcentage moins confiance aux pouvoirs publics de leur pays que les hommes. La perception des personnes est importante également : la confiance est considérablement moindre chez les personnes inquiètes de leur situation financière personnelle : 34.6 % seulement de ceux qui se trouvent en situation de précarité financière font confiance à leurs pouvoirs publics, contre 51.2 % chez ceux qui sont moins soucieux en la matière (Graphique 2.7). Les écarts de confiance entre les générations, les niveaux d'études, les revenus, les sexes et les régions montrent que des progrès peuvent être envisagés pour améliorer la participation et la représentation de tous.

Graphique 2.7. La confiance dans les pouvoirs publics à travers la démographie et les groupes de la société

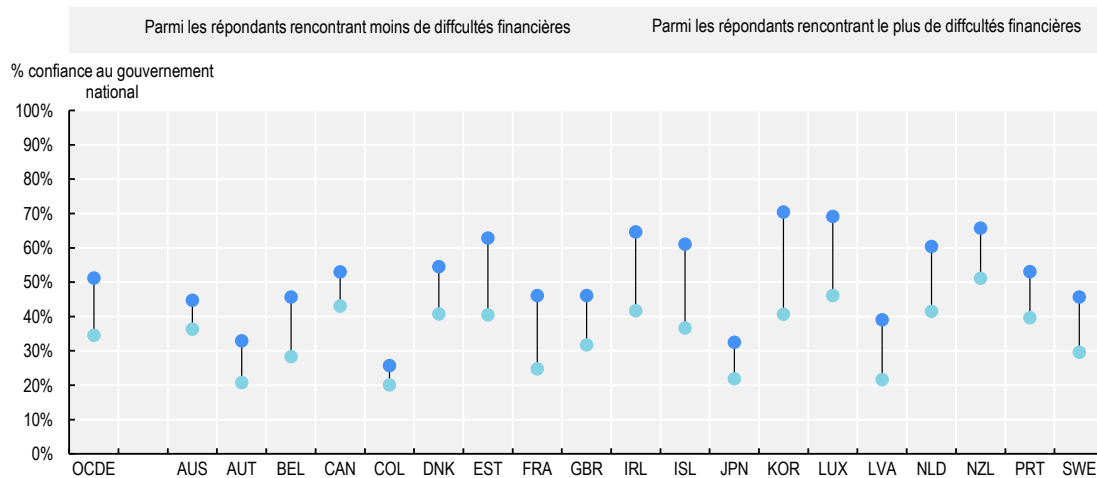
Panel A. Part des personnes interrogées qui accordent leur confiance au gouvernement national par tranche d'âge, 2021



Panel B. Confiance dans le gouvernement national selon le sexe, 2021



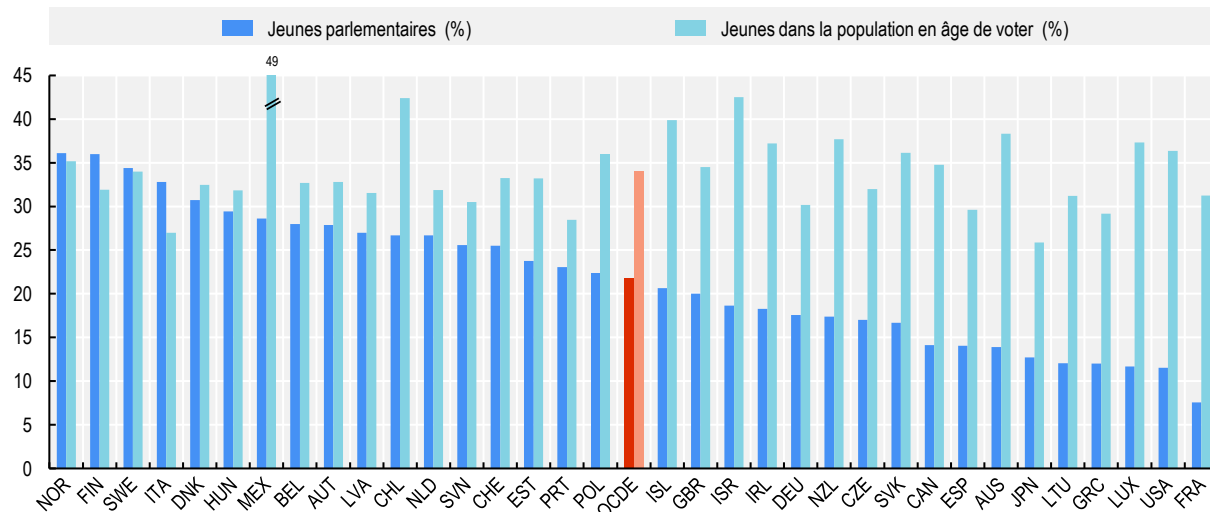
Panel C. Part des personnes interrogées qui accordent leur confiance au gouvernement national selon leur niveau de préoccupation financière, 2021



Source : OCDE (2022^[2]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>.

Les jeunes, par exemple, se montrent très motivés lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des défis tels que le changement climatique, le creusement des inégalités et la mise en péril des institutions démocratiques. Cependant, ils ont tendance à moins adhérer aux partis politiques et à moins participer aux élections que leurs aînés et restent sous-représentés dans les institutions publiques (OCDE, 2020^[41]). En 2020, alors que les 20-39 ans représentaient 34 % de la population en âge de voter dans les pays de l'OCDE, seuls 22 % des membres du Parlement (MP) avaient moins de 40 ans (Graphique 2.8).

Graphique 2.8. Part des membres du parlement âgés de 40 ans et moins et des personnes âgées de 20 à 39 ans en pourcentage de la population en âge de voter, 2020



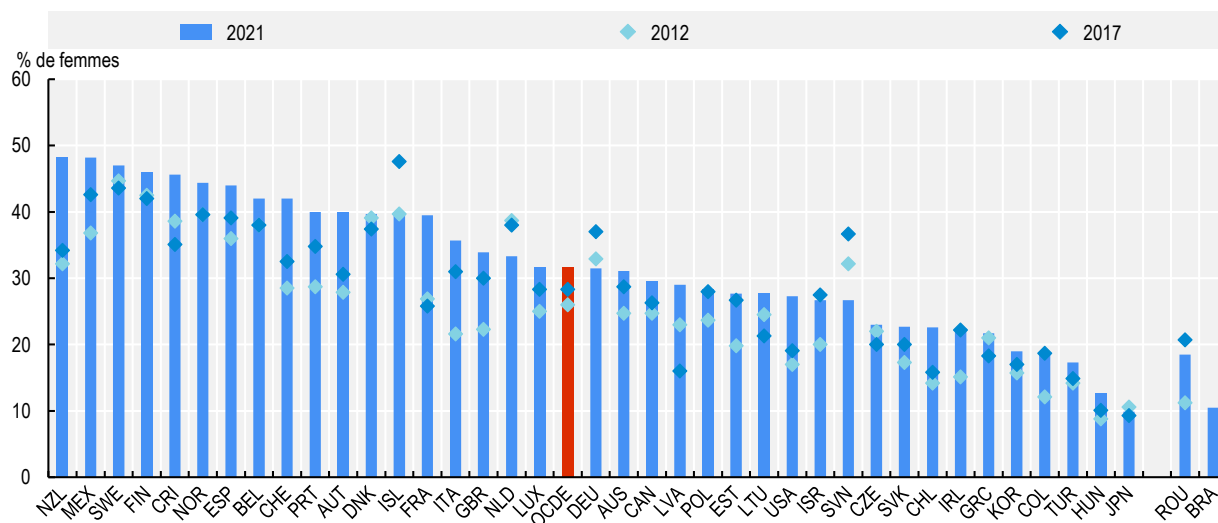
Source : OCDE (2021^[11]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Parmi les obstacles que rencontrent les jeunes pour faire partie des élus, le manque de temps et de financements qui leur permettraient de mener une campagne est le problème le plus souvent évoqué par 71 % des 65 organisations pour la jeunesse des pays de l'OCDE interrogées dans le cadre de l'enquête de l'OCDE sur la gouvernance de la jeunesse. Le peu de place accordé aux jeunes dans les partis politiques, le stéréotype classique selon lequel les jeunes manqueraient d'expérience et les obligations d'âge minimum sont également perçus comme des obstacles (par 51 %, 47 % et 22 % respectivement des organisations) (OCDE, 2020^[41]). La représentation des jeunes au sein des institutions publiques est particulièrement importante, car les coûts du changement climatique, du vieillissement de la population et des dettes liées au COVID-19 seront en grande partie à leur charge. Un certain nombre de pays ont abaissé l'âge requis pour pouvoir se présenter à des élections afin de promouvoir la représentation des jeunes dans les institutions publiques. Certains pays de l'OCDE, comme la Lituanie, le Mexique et la Suède, ont également adopté des mesures réglementaires ou des quotas volontaires de jeunes dans les listes de partis pour les parlements nationaux. De même, dans le cadre de sa politique jeunesse 2020, le gouvernement du Canada s'est engagé à ce que 75 % des sociétés d'État comptent un jeune au sein de leur conseil d'administration (OCDE, 2020^[41]).

Lors de sa réunion de 2021 au niveau des ministres, le Conseil de l'OCDE s'est félicité [du Plan d'action actualisé de l'OCDE pour les jeunes](#) et de la proposition d'élaborer une Recommandation de l'OCDE visant à promouvoir des stratégies mobilisant l'ensemble de l'administration pour venir en aide à la jeunesse. La Recommandation de l'OCDE sur l'amélioration des perspectives offertes aux jeunes (OCDE, 2022^[71]) comprend des options d'orientation visant à supprimer les obstacles et à promouvoir la participation des jeunes aux processus démocratiques et à la vie politique et à favoriser leur représentation au sein des institutions publiques à tous les niveaux, y compris au sein des organes législatifs et exécutifs.

De même, les femmes restent en moyenne sous-représentées dans le processus décisionnel. En effet, la représentation moyenne des femmes est de 31,6 % dans la chambre basse du parlement ou au parlement lui-même dans le cas des institutions monocamérales et de 34 % aux postes ministériels au sein des pays de l'OCDE (OCDE, 2019^[72]) (Graphique 2.9 et Graphique 2.10). Selon certaines estimations, les femmes ne représentent que 5 % des maires (National Democratic Institute, 2022^[73]). Comme le souligne la Recommandation de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique (OCDE, 2015^[74]), il importe de veiller à une représentation équilibrée des femmes et des hommes aux fonctions décisionnelles dans la vie publique afin de permettre une croissance inclusive à tous les niveaux de l'administration. Cependant, les femmes, tout comme les jeunes et les autres groupes sous-représentés, continuent d'être confrontées à des obstacles importants qui les empêchent d'accéder aux fonctions décisionnelles dans la vie publique, notamment aux fonctions électives. Il s'agit notamment des stéréotypes et rôles sexistes qui relèguent les femmes dans la sphère « privée » du foyer et de la famille, de l'accès limité aux financements et aux réseaux politiques, du manque de soutien des partis politiques et du manque de confiance en soi (OCDE, 2019^[75] ; International IDEA, 2005^[76]). En outre, avec l'utilisation croissante des forums numériques et des plateformes de médias sociaux, les femmes ainsi que les autres groupes qui font de la politique sont souvent confrontés à de nouvelles menaces, car ils risquent davantage de recevoir des contenus abusifs préjudiciables, d'être victimes de harcèlement en ligne et d'être la cible de discours haineux (Institute for Strategic Dialogue, 2020^[77]). Si la cyberviolence a incontestablement de profondes répercussions sur les victimes, causant de graves dommages psychologiques (Amnesty International, 2018^[78]) et portant atteinte à leur liberté d'expression, elle constitue également un obstacle à une démocratie diverse et inclusive. La cyberviolence peut dissuader les femmes ainsi que les autres groupes sous-représentés de se présenter aux élections, les empêcher d'accéder à des postes de direction, voire les pousser à se retirer de la vie publique.

Graphique 2.9. Égalité des sexes au Parlement, 2012, 2017 et 2021 (chambre basse du parlement ou parlement lui-même dans le cas des institutions monocamérales)



Source : OCDE (2021^[1]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Graphique 2.10. Égalité femmes-hommes dans les ministères, 2012, 2017 et 2021



Source : OCDE (2021^[11]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Une analyse de l'OCDE à paraître tend à montrer que la représentation des femmes dans le processus décisionnel peut renforcer la confiance des citoyens dans le gouvernement et leur satisfaction à l'égard de la démocratie. La représentation des femmes peut avoir une incidence sur quatre des cinq déterminants de la confiance du public énumérés par le Cadre de l'OCDE pour l'analyse de la confiance des citoyens dans les institutions publiques, à savoir la réceptivité, l'intégrité, l'ouverture et l'équité, et renforcer ainsi à son tour la confiance du public. Les données montrent également que, lorsque les femmes sont davantage représentées dans le processus décisionnel, une plus grande attention est accordée à des questions telles que les violences sexistes et la population est davantage satisfaite de services publics essentiels comme la santé publique (OCDE, à paraître^[79] ; Delaporte et Pino, 2021^[80]).

Le Cadre d'action de l'OCDE pour une gouvernance publique en faveur de la parité homme-femme souligne que pour faciliter la représentation et la participation, il faut s'efforcer d'opérer un changement culturel, notamment en éliminant des normes profondément ancrées, en luttant contre le harcèlement et en améliorant la répartition équitable des rôles familiaux et des tâches domestiques entre les deux sexes [C/MIN(2021)21]. Pourtant, l'emploi de stratégies et de politiques générales en faveur de l'égalité femmes-hommes dans les parlements reste limitée dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2019^[75]). Outre la planification stratégique visant à faciliter un changement culturel et général, les pays peuvent envisager une combinaison de mesures, notamment, par exemple, la fixation d'objectifs ou l'instauration de quotas pour la représentation équilibrée des femmes et des hommes, l'amélioration de l'égalité de rémunération et l'emploi de mesures d'équilibre entre vie professionnelle et vie privée à tous les niveaux, ainsi que la mise en place de possibilités de *coaching*, d'établissement de contacts, de mentorat et de parrainage visant à promouvoir la présence de femmes aux postes de responsabilité (OCDE, 2019^[75]). Il est possible de mieux comprendre ce qui fonctionne pour réduire les inégalités entre femmes et hommes aux postes de responsabilité dans la fonction publique en améliorant la collecte de données sur les mesures prises jusqu'à présent par les pays. En outre, les pays pourraient envisager de s'inspirer de l'expérience du COVID-19 pour élaborer des mécanismes qui garantissent la participation des femmes au processus décisionnel dans les périodes de crise et les situations d'urgence. Le plan d'action de la Nouvelle-Zélande sur les écarts salariaux dans la fonction publique est une initiative de collaboration entre plusieurs ministères, dont le ministère des Femmes, le ministère des Peuples du Pacifique et le ministère des Communautés ethniques. Il vise à éliminer les obstacles qui entraînent l'écart de rémunération pour les femmes, y compris

les femmes maories, les femmes du Pacifique et les femmes des communautés ethniques. La Commission de la fonction publique a indiqué qu'en conséquence, l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes dans la fonction publique est passé de 12.2 % en 2018 à 8.6 % en 2021, soit le niveau le plus bas jamais atteint, bien que des efforts supplémentaires soient nécessaires pour combler cet écart (New Zealand Public Service Commission, 2021^[81]).

Cependant, la difficulté qui consiste à garantir la diversité des représentants électoraux va au-delà des jeunes et des femmes. Cette diversité est essentielle pour veiller à ce que les dirigeants restent à l'écoute des besoins et des préoccupations de larges groupes de la population et gouvernement pour « tous ». Par exemple, la classe socio-économique des élus est un aspect de la représentation qui peut avoir un effet non négligeable sur la confiance d'un individu dans le gouvernement. On a besoin de disposer de davantage de données et d'analyses sur la représentation descriptive des différentes minorités au sein des organes législatifs et exécutifs nationaux, et sur l'impact du renforcement de leur présence au sein de ces organes. Par exemple, les études tendent à montrer l'existence d'une corrélation entre la présence d'un nombre même restreint de législateurs issus d'une communauté ouvertement LGBTI et une hausse significative de l'adoption de lois visant à renforcer les droits (Reynolds, 2013^[82]). Les études confirment également que les législateurs issus des minorités raciales et ethniques ont tendance à améliorer les résultats de l'action gouvernementale en faveur de ces groupes minoritaires, notamment par l'adoption de politiques approuvées et soutenues par ces groupes (Griffin, 2014^[83]). Il existe un besoin évident d'études et d'enquêtes supplémentaires en la matière.

Les processus participatifs, tels que ceux abordés dans la section précédente du présent chapitre, peuvent accroître l'inclusion et la diversité dans le cadre du processus décisionnel par la mise en place de mécanismes spécifiques visant à répondre aux besoins de la « majorité silencieuse » et des groupes traditionnellement exclus comme les travailleurs du secteur informel, les migrants, les populations autochtones, les LGBTI, etc. Par exemple, le Canada a mis en place des consultations publiques obligatoires avec les communautés indigènes, et le Brésil a créé des tables rondes permanentes pour les travailleurs du secteur informel et les personnes de la communauté LGBTI. Les formes de participation plus élaborées, telles que les assemblées délibératives, permettent que la diversité caractérise les participants, grâce à la convocation d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la communauté ou de la population, sans oublier tous les groupes habituellement sous-représentés.

2.3.2. Favoriser une fonction publique diversifiée, représentative et réceptive

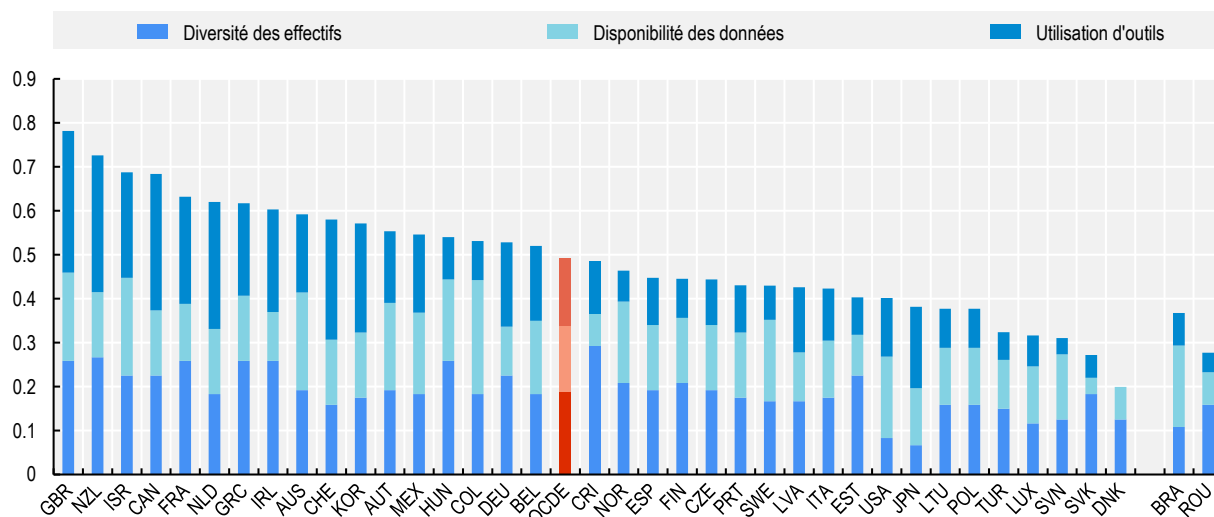
Les démocraties fortes disposent de services publics réceptifs à la volonté et aux intérêts de tous les citoyens. Des employés adaptés aux missions de la fonction publique doivent donc refléter la diversité de la population qu'ils servent.

Le fait que les effectifs du service public soient caractérisés par la diversité aide à comprendre l'origine et l'ampleur des problèmes, à formuler des réponses d'action publique efficaces, à mettre en œuvre des solutions innovantes, à améliorer l'agilité et la réactivité en temps de crise et à communiquer avec les citoyens. Aux plus hauts niveaux, les hauts fonctionnaires donnent des conseils et prennent des décisions importantes qui ont un impact sur la société, et la diversité de ce groupe peut contribuer à garantir une prise de décision meilleure et davantage inclusive. En outre, les fonctionnaires « en première ligne », en contact avec les citoyens, sont souvent la face visible du gouvernement et leur diversité peut avoir un impact sur la confiance du public (Gay, 2002^[84] ; Ulbig, 2007^[85]). Le Graphique 2.11 donne un aperçu de la manière dont les pays de l'OCDE parviennent à représenter plusieurs groupes sous-représentés.

La représentation est donc un élément central de la recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique (OCDE, 2019^[86]). La représentation dans ce sens signifie que les personnes et les sous-groupes qui constituent les effectifs de l'administration centrale doivent refléter globalement ceux du pays dans lequel ils travaillent sans que leur compétence et leur mérite soient négligés. Cela peut inclure des indicateurs démographiques tels que le sexe, l'origine ethnique, l'âge,

l'orientation sexuelle, les capacités et le statut socio-économique, ainsi que la représentation géographique. Par exemple, la loi néo-zélandaise sur la fonction publique (2020) exige que les directeurs généraux soient guidés par le principe selon lequel les employés de la fonction publique doivent refléter la composition de la société et qu'ils aient une responsabilité sans équivoque quant à la diversité et l'inclusion dans leurs agences. En outre, les dispositions relatives aux bons employeurs couvrent l'égalité des chances en matière d'emploi pour les groupes sous-représentés (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 2020^[87]).

Graphique 2.11. Indice pilote : accroissement de la diversité des effectifs de l'administration centrale, 2020



Note : L'indice composite pilote illustre trois dimensions : la diversité des effectifs, la disponibilité de données permettant la mesure et le suivi de la diversité dans la fonction publique et l'emploi d'outils pour attirer et recruter des effectifs d'horizons divers à tous les échelons. Chaque dimension est construite à partir des réponses à plusieurs questions connexes de l'enquête 2020 de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique et l'enquête 2020 de l'OCDE sur la composition des effectifs de l'administration centrale/fédérale. L'indice va de 0 (faible niveau d'effort pour accroître la diversité des effectifs de l'administration centrale) à 1 (niveau d'effort élevé). Les données sur le Chili et l'Islande ne sont pas disponibles. Les données sur l'égalité femmes-hommes chez les agents de la haute fonction publique utilisées dans l'indicateur ne concernent que les cadres supérieurs D1 pour l'Autriche et la Hongrie, et les cadres supérieurs D2 pour l'Australie.

Source : OCDE (2021^[11]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions de l'OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Une fonction publique mature et transformée met en place des pratiques en matière de ressources humaines afin d'attirer, de recruter, de gérer, de développer et de conserver des talents et des compétences issus d'un large éventail de disciplines, de milieux, de personnalités et de profils (âge, situation socio-économique, origine ethnique, sexe/sexualité). Certaines de ces pratiques consistent à recruter à partir d'un vivier de candidats aux profils divers, à leur proposer une mobilité professionnelle visant à diversifier les expériences et les connaissances et à procéder à des analyses régulières des données des ressources humaines (OCDE, 2021^[54]). Le désir et l'engagement qui visent à garantir une véritable inclusion s'agissant des possibilités offertes par une main-d'œuvre diversifiée comptent autant que la diversité elle-même.

Néanmoins, les données montrent que les gouvernements ont des difficultés à faire en sorte que la fonction publique soit représentative. Par exemple, les données de l'Enquête 2020 de l'OCDE sur la composition des effectifs des administrations centrales/fédérales montrent que les jeunes travailleurs (18-34 ans) représentent 19 % des effectifs de l'administration centrale. Alors que certains pays ont mis en place des programmes structurés permettant aux diplômés de rejoindre le secteur public, seulement 42 % des entités chargées des affaires de la jeunesse utilisent ce type de mécanisme (OCDE, 2020^[41]).

Pourtant, du point de vue de l'égalité entre les sexes, les données relatives à la composition de l'emploi public ventilées par sexe dans l'ensemble de l'OCDE montrent qu'en moyenne, le secteur public s'en sort mieux en matière de parité que le secteur privé, avec 58 % de femmes. Toutefois, dans de nombreux cas, cela s'explique par l'inclusion de postes tels que les enseignant.e.s et les infirmier.ère.s dans les données sur les agents du secteur public. Le problème du « tuyau percé » s'agissant de l'accès aux postes de direction persiste, les femmes ne représentant que 37 % des postes de haute direction de la fonction publique (OCDE, 2019^[72]). C'est en Lettonie, en Suède et en Grèce que l'on trouve la plus grande proportion de femmes à des postes de direction (53-56 %), tandis que le Japon (4 %) et la Corée (9 %) ont la plus faible proportion. La Suède est le seul pays où la proportion de femmes dans les fonctions d'encadrement intermédiaire et supérieur est plus élevée que dans les autres fonctions de l'administration centrale.

Les difficultés de recrutement d'agents du secteur public représentatifs commencent avant même le lancement du processus de recrutement. Si les candidats ne voient pas d'exemples de personnes qui leur ressemblent au sein de l'administration, ils peuvent choisir de ne pas postuler en premier lieu et opter pour d'autres parcours professionnels qui leur paraissent plus accessibles ou plus attrayants. Ce phénomène crée un cercle vicieux où les candidats potentiels n'ont pas des profils très différents, ce qui ne facilite pas le recrutement de personnes diverses. Pour une meilleure représentation de la diversité au sein du secteur public, il convient de prendre en considération les facteurs sociaux qui peuvent induire un désavantage (p. ex., le statut socio-économique), la disparité géographique ainsi que la discrimination ou l'oppression sociétale lors de la recherche des meilleurs profils, notamment dans le cadre du recrutement. Il peut s'agir, par exemple, de recruter à partir d'un groupe plus large d'universités, si les diplômés d'universités prestigieuses auxquels on s'intéresse habituellement sont issus essentiellement de milieux socioéconomiques favorisés, sont originaires de quelques régions en particulier, appartiennent à une ethnie majoritaire, ou bien ont eu accès à un enseignement privé ou à un suivi personnalisé au cours des années précédentes. L'élargissement du champ d'action des établissements d'enseignement postsecondaire pour l'embauche de jeunes professionnels offre la possibilité de recruter des candidats ambitieux et intelligents issus de milieux plus hétéroclites ; souvent, ces candidats ont une plus vaste compréhension des enjeux stratégiques ainsi que des idées nouvelles pour les traiter. L'abaissement du niveau d'études postsecondaires requis pour les emplois dans la fonction publique peut également accroître la diversité. Par exemple, en acceptant l'expérience à la place du diplôme de Master, les administrations peuvent recevoir des candidatures d'un plus grand nombre de personnes dotées de vastes compétences qu'elles ont acquises dans d'autres secteurs. Par exemple, la France a mis en œuvre un programme qui aide à préparer les candidats issus de milieux socio-économiques défavorisés aux examens rigoureux de la fonction publique, par le biais d'une formation et d'une bourse d'études (Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques, 2022^[88]).

Néanmoins, les administrations sont également confrontées à un certain nombre de difficultés liées au processus de recrutement lui-même. Les études menées au cours des dernières décennies montrent abondamment que les pratiques d'embauche discriminantes ou injustes non seulement existent, mais sont monnaie courante. La prise de conscience du problème s'est accrue, et des efforts importants visant à s'y attaquer ont été déployés ces dernières années. La formation et le perfectionnement des responsables du recrutement et du personnel de recrutement constituent une étape importante, de même que les données et les indicateurs permettant de mesurer les progrès et les améliorations. Les quotas sont également un exemple des mesures visant à garantir une embauche équitable, surtout lorsqu'il s'agit d'assurer l'équilibre entre des sous-groupes tels que les femmes et les minorités visibles. Les systèmes de recrutement à l'aveugle peuvent se révéler très utiles pour éliminer les préjugés lors des premières étapes du processus de sélection, sachant que seules les informations ayant trait au poste à pourvoir sont divulguées et que des informations telles que le nom, le sexe, l'apparence et l'appartenance ethnique du candidat sont cachées. Aucun système n'est parfait, mais l'adoption de processus empreints de bienveillance et ciblés peut apporter des améliorations non négligeables.

Il importe également de se rappeler que lorsqu'on cherche à recruter des personnes davantage représentatives, le recrutement au mérite n'est fiable que dans la mesure où tous les candidats ont eu les mêmes chances d'atteindre les mêmes objectifs et de réaliser les mêmes choses. Malheureusement, ce n'est pas souvent le cas, chose qu'il importe de garder à l'esprit dans le cadre du processus de recrutement et de promotion. S'agissant du recrutement de candidats aux postes de première catégorie, ce problème peut être particulièrement épineux. Si le candidat n'a pas d'expérience professionnelle significative dans le domaine concerné, les recruteurs du secteur public peuvent évaluer ses compétences à partir d'autres paramètres qui ne sont pas accessibles à tous les candidats potentiels, tels que le fait d'avoir fréquenté une université prestigieuse (mais onéreuse), d'avoir excellé dans des activités extrascolaires ou sportives, ou d'autres expériences telles que des stages non rémunérés. S'agissant des employés en milieu de carrière, si l'égalité des chances n'a pas été assurée, l'embauche ou la promotion amplifiera à son tour ces effets tout au long de la vie professionnelle. Les pays de l'OCDE ont entamé une démarche visant à lutter contre les problèmes d'évaluation et d'embauche dus à l'inégalité des chances ou aux préjugés. De nombreux pays, dont la Nouvelle-Zélande et l'Australie, imposent également que la parité hommes-femmes soit respectée chez les personnes faisant passer les entretiens d'embauche, l'objectif étant d'accroître la représentation et de maintenir un équilibre entre l'évaluation des hommes et celle des femmes (Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, 2019^[89]).

Les pays qui souhaitent disposer d'agents du secteur public représentatifs doivent donc déployer des efforts concertés et porter un regard critique sur leurs pratiques et leur culture. Les pays qui obtiennent de bons résultats s'attachent aux compétences et au développement des compétences plutôt qu'aux seuls critères de sélection, qui ne reflètent pas toujours les véritables performances au travail. Ils cherchent à éliminer les obstacles pour les candidats potentiellement qualifiés au lieu de leur imposer une charge excessive. Ils veillent en outre à ce que la diversité fasse partie intégrante du processus de sélection, par exemple en ce qui concerne la composition des jurys d'entretien, afin d'éviter toute pensée unique au cours du processus décisionnel. En effet, pour accroître la diversité, il faut démanteler et repenser les systèmes et les modes de pensée qui étaient auparavant à l'origine de l'inégalité ou du manque d'inclusion. Y parvenir demande du temps, des efforts et une volonté d'améliorer les choses. Par l'intermédiaire de l'OCDE, les administrations peuvent partager les meilleures pratiques et les enseignements tirés à cet égard.

Enfin, les pays qui souhaitent sérieusement améliorer la diversité de leurs agents publics doivent recueillir et utiliser des données et des éléments probants pour fixer des objectifs concrets et suivre les progrès accomplis. Le manque de données disponibles limite également le repérage des obstacles à l'inclusion et la compréhension de la complexité des enjeux de la diversité (Nolan-Flecha, 2019^[90]). La collecte de données peut se révéler difficile compte tenu des limites en matière de protection des données et des normes culturelles en vigueur dans de nombreux pays de l'OCDE, mais l'Australie, l'Autriche et la Colombie excellent dans la collecte et la centralisation de fichiers standardisés de données sur le personnel ventilées par âge, sexe, handicap ou niveau d'études. En Nouvelle-Zélande, les agences sont tenues de rendre compte des mesures prises pour améliorer la représentation des femmes dans la main-d'œuvre et de contrôler les mesures en question. Il est possible d'intégrer la collecte des données aux stratégies de gestion des ressources humaines et de combiner divers ensembles de données afin d'utiliser les microdonnées pour comprendre les détails qui se cachent sous l'agrégat. Sans une analyse appropriée, il devient difficile, voire impossible, de savoir avec certitude d'où viennent les problèmes et comment les résoudre. Les travaux sur ce sujet dépendent du suivi des données, ce qui en fait une prochaine étape essentielle et immédiate sur laquelle les administrations doivent se pencher.

2.3.3. Tenir la promesse de la représentation : un pas dans le sens de politiques inclusives

Le fait de veiller à ce que les politiques soient inclusives va bien au-delà de l'identité et du parcours des responsables, qu'ils soient élus ou qu'ils fassent partie de la fonction publique. Il s'agit également de la manière dont ces personnes remplissent leur mission et du contexte culturel dans lequel elles agissent.

Les responsables politiques ont la possibilité d'intégrer de manière proactive les besoins des groupes sous-représentés dans le processus de décision. Les décideurs peuvent exploiter les outils de gestion publique pour intégrer ces éléments dans les fonctions essentielles du gouvernement, telles que l'élaboration des règlements, l'établissement du budget public, les marchés publics ainsi que la fourniture d'infrastructures et la prise de décision en la matière. On peut d'ores et déjà citer des exemples de pays fournissant quelques pistes pour progresser dans ce domaine :

- **Intégrer les besoins des générations futures :** Pour que les décideurs soient en mesure de proposer des politiques qui anticipent les besoins à venir, ils doivent être conscients de ce à quoi pourraient ressembler les différents scénarios possibles pour l'avenir. Cependant, la plupart de ces nouveaux scénarios ne viendront pas de leur organisation interne. Ils doivent solliciter la participation d'un éventail suffisamment diversifié de citoyens qui les aident à imaginer ce que pourraient être ces différents scénarios possibles. Le recueil de ces différents points de vue peut contribuer à contrebalancer les préjugés, les intérêts et les dynamiques de pouvoir généralement présents au sein d'une organisation, et permettre de veiller à ce que les préjugés existants n'influencent pas sur l'avenir. L'Autriche, la France, l'Allemagne et la Nouvelle-Zélande appliquent des « contrôles jeunesse » *ex ante* pour examiner l'impact des projets de réglementation et de politique sur les jeunes avant leur approbation, l'objectif étant d'intégrer plus systématiquement les aspects qui touchent aux jeunes dans l'élaboration des politiques et de la législation (OCDE, 2020^[41]). Les Pays-Bas ont élaboré un « contrôle intergénérationnel » pour examiner les impacts des projets de politiques sur les différents groupes d'âge. Une démarche de prospective stratégique et de gouvernance anticipative peut également fournir des outils utiles pour intégrer les besoins des générations futures dans l'élaboration des politiques. Par exemple, avec le soutien de l'Observatoire de l'OCDE sur l'innovation dans le secteur public, on a appliqué la prospective stratégique dans les villes finlandaises d'Oulu et de Vantaa afin qu'elle aide à recenser, prévenir et atténuer les effets négatifs réels et potentiels des événements sur les groupes de jeunes vulnérables (OCDE, 2020^[41]). Pour surmonter le problème inhérent au fait que les systèmes décisionnels actuels ont tendance à privilégier les préférences des générations actuelles, la municipalité de Yahaba Town, au Japon, a intégré des groupes imaginaires de la « génération future » en tant que parties prenantes pour négocier avec les groupes de la génération actuelle dans le cadre d'une série d'ateliers sur la vision de la municipalité pour 2060.
- **Intégrer les besoins des jeunes :** L'adoption du prisme de la justice intergénérationnelle dans le cycle budgétaire peut également contribuer à intégrer les besoins des jeunes et des générations futures dans l'élaboration des politiques. Par exemple, le « budget du bien-être » de la Nouvelle-Zélande met en lumière les effets distributifs des dotations budgétaires entre les différentes classes d'âge et les réelles concessions auxquelles font face les responsables publics. Le Conseil slovaque pour la responsabilité budgétaire envisage l'équité intergénérationnelle en rapport avec la viabilité à long terme des finances publiques et quantifie pour chaque classe d'âge ses contributions nettes aux financements publics et les bénéfices nets qu'elle en retire. En Australie, les prévisions budgétaires intergénérationnelles sont entreprises dans le contexte de la publication des projections budgétaires des dépenses et des coûts .
- **Adopter une approche intersectionnelle :** L'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) est un outil d'analyse utilisé par le gouvernement du Canada afin d'offrir un soutien à l'élaboration de politiques, de programmes et d'autres initiatives adaptés et inclusifs, en tenant compte des

répercussions de facteurs intersectionnels comme le sexe, l'âge, la race et l'origine ethnique. En Finlande, le plan d'action pour l'égalité des sexes 2020-2023 fait ressortir l'intersectionnalité comme un moyen d'examiner les mécanismes de discrimination qui se chevauchent et s'entrecroisent dans la société en général. Il réclame notamment l'adoption d'un prisme intersectionnel (incluant l'âge, le statut socio-économique, l'origine ethnique et l'appartenance à un groupe minoritaire) dans l'étude générale prescrite sur les effets sexospécifiques de la pandémie de COVID-19 à plus ou moins long terme. Il réclame également le renforcement du prisme intersectionnel dans le cadre des efforts déployés en matière d'égalité des sexes dans le contexte de la politique de développement de la Finlande.

Toutefois, l'adoption des pratiques d'intégration reste inégale d'un pays de l'OCDE à l'autre. En particulier, si le recours aux pratiques d'intégration de la dimension homme-femme s'est progressivement généralisé dans la zone OCDE, des obstacles subsistent, par exemple le manque de *leadership* et d'engagement, l'inadéquation des mécanismes institutionnels et de coordination, la faiblesse des mécanismes de responsabilisation et de surveillance ainsi que le manque de données de qualité ventilées par sexe. Afin de renforcer l'intégration de l'optique sexospécifique lors de l'élaboration des politiques, les pays de l'OCDE peuvent envisager de mener des évaluations visant à recenser les lacunes des agents publics en matière de capacités et de compétences et s'efforcer de les combler, ainsi que veiller à ce que les rôles et les responsabilités des différents acteurs soient clairement définis pour mener des évaluations efficaces de l'impact selon le sexe. En outre, l'amélioration de la collecte et de l'exploitation de données ventilées par sexe afin d'enrichir les éléments factuels utilisés pour l'élaboration des politiques, ainsi que la description des impacts concrets et des enseignements tirés de l'intégration de la problématique femmes-hommes, peuvent contribuer grandement à aider les pays dans leurs efforts d'intégration de la problématique femmes-hommes.

De même, les parlements et les comités parlementaires peuvent aider à faire avancer la question de l'égalité des sexes en examinant la législation et les politiques et en assurant le contrôle des actions gouvernementales. Au Mexique, par exemple, la Commission pour l'égalité entre les sexes de la Chambre des députés a joué un rôle essentiel dans la mise en place de réformes pour la lutte contre la violence sexiste et pour l'accès des femmes à la santé et à l'éducation et leur participation à la vie politique (OCDE, 2019^[75]). Les données recueillies par l'OCDE tendent à montrer également que les parlements et les comités parlementaires constituent l'une des principales institutions nationales de contrôle de l'égalité femmes-hommes dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2017^[91]). L'analyse de l'OCDE fait apparaître également qu'en plus d'un comité parlementaire dédié à l'égalité des sexes, il est nécessaire que tous les comités parlementaires assurent le contrôle de l'égalité des sexes dans leurs portefeuilles respectifs.

En outre, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques de l'OCDE ont progressivement joué un rôle s'agissant de la question de l'égalité des sexes. En Suède, en 2014-2015, un audit de l'Office national d'audit suédois a permis d'avancer sur la question de l'égalité des sexes en appelant, entre autres, à une structure plus solide pour une bonne gouvernance des questions d'égalité homme-femme et un renforcement de l'intégration des questions d'égalité homme-femme dans l'administration. Cependant, la marge est importante s'agissant du renforcement du rôle de contrôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques en matière d'égalité entre les sexes (OCDE, 2019^[75]).

Plus largement, les parlements peuvent également superviser l'intégration des questions d'égalité homme-femme dans le processus budgétaire, contribuant ainsi à promouvoir des politiques qui tiennent compte des inégalités existantes entre les hommes et les femmes et à lutter contre ces inégalités. Environ la moitié des pays de l'OCDE ont instauré la budgétisation sexospécifique ou y travaillent. Les systèmes de budgétisation sexospécifique comprennent l'allocation des ressources en fonction du sexe, l'analyse budgétaire par sexe et la prise en compte des besoins des femmes et des hommes dans le budget. Ces dernières années, ces pratiques se sont étendues à l'inclusion de l'égalité des sexes dans les allocations de préparation du budget d'investissement et à l'application de la problématique hommes-femmes dans les processus d'examen des dépenses. Les pays ont également de plus en plus recours à la passation de

marchés publics, une procédure d'exécution du budget, pour lutter contre les inégalités entre les sexes. En 2020, 59 % des pays de l'OCDE disposaient d'un mécanisme visant à promouvoir l'égalité entre les sexes par le biais de la passation de marchés publics (OCDE, 2021^[12]). Par exemple, au Japon, le Bureau pour l'égalité des sexes, qui relève du Bureau du Cabinet, a instauré un mécanisme consistant à accorder des points d'évaluation supplémentaires aux soumissionnaires qui préconisent des mesures telles que l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée pour encourager la promotion des femmes.

2.4. Conclusions

Les tendances étudiées dans le présent chapitre marquent un changement de cap important. Elles suscitent une remise en question fondamentale du rôle de la participation à la vie publique et de la signification de la représentation dans une démocratie saine et dynamique. Tel que décrit brièvement, une nouvelle tendance démocratique est en train d'émerger dans les pays de l'OCDE ; il s'agit d'une dynamique qui englobe le renforcement des institutions démocratiques participatives et représentatives existantes et la création de nouvelles, le fait de donner encore davantage de moyens d'agir aux citoyens et l'accélération d'un élan civique plus large en faveur de sociétés plus ouvertes, équitables et inclusives. Cette nouvelle tendance nécessite des démocraties capables de représenter efficacement leur diversité et d'approfondir la participation citoyenne. En s'inspirant des bonnes pratiques existantes, l'OCDE a développé un plan d'action exposant les mesures concrètes que les pays peuvent prendre pour traiter les questions mentionnées dans ce chapitre par des réformes ambitieuses et efficaces : www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/.

Références

- Amnesty International (2018), *Toxic Twitter - The psychological harms of violence and abuse against women online*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-6/>. [78]
- Baredes, B. (2022), « Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 52, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>. [48]
- Beam, M., M. Hutchens et J. Hmielowski (2018), « Facebook news and (de)polarization: reinforcing spirals in the 2016 US election », *Information, Communication & Society*, vol. 21/7, pp. 940-958, <https://doi.org/10.1080/1369118x.2018.1444783>. [58]
- Chapman, P. (2021), *Grasping the Justice Gap: Opportunities and Challenges for People-Centered Justice Data*. [68]
- Cichowski, R. (2006), « Courts, Rights, and Democratic Participation », *Comparative Political Studies*, vol. 39/1, pp. 50-75, <https://doi.org/10.1177/0010414005283217>. [66]
- Climate Assembly, Royaume-Uni (2019), *site web Climate Assembly, Royaume-Uni*, <https://www.climateassembly.uk/> (consulté le 13 mars 2021). [40]
- Commission européenne (2021), « Protéger l'intégrité des élections et promouvoir la participation démocratique », COM(2021) 730 final, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0730&from=FR>. [13]
- Dawood, Y. (2021), *Combating Foreign Election Interference: Canada's Electoral Ecosystem Approach to Disinformation and Cyber Threats*, <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0652>. [16]
- Delaporte, M. et F. Pino (2021), « Female Political Representation and Violence Against Women: Evidence from Brazil », https://conference.iza.org/conference_files/Gender_2021/pino_f20780.pdf. [80]
- DellaVigna, S. et E. Kaplan (2007), « The Fox News Effect: Media Bias and Voting », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122/3, pp. 1187-1234, <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1187>. [57]
- Département du Premier ministre et du Cabinet (Nouvelle-Zélande) (2021), *The Policy Project | Département du Premier ministre et du Cabinet (DPMC)*, <https://dpmc.govt.nz/node/36> (consulté le 3 septembre 2021). [26]
- Elstub, S. et J. Carrick (2020), *Comparing Mini-Publics in the Scottish Parliament*, Newcastle University, <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2021/02/SPCJComparingMiniPublicsScottishParliament.pdf>. [43]
- Garnett, H. et T. James (2020), « Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity », *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 19/2, pp. 111-126, <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633>. [14]
- Gay, C. (2002), « Spirals of Trust? The Effect of Descriptive Representation on the Relationship between Citizens and Their Government », *American Journal of Political Science*, vol. 46/4, pp. 717-732, <https://doi.org/10.2307/3088429>. [84]

- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2020), *Public Service Act 2020*, [87]
<https://www.legislation.govt.nz/act/public/2020/0040/latest/LMS356915.html>.
- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande (2019), *Recruitment Guidance: Implementing the Gender Pay Principles and removing gender bias in recruitment processes*, [89]
<https://www.publicservice.govt.nz/assets/SSC-Site-Assets/Workforce-and-Talent-Management/Implementing-the-Gender-Pay-Principles-and-removing-gender-bias-in-recruitment-processes.pdf>.
- Gouvernement du Canada (2021), « Outils et ressources de participation du public », [25]
 Canada.ca, <https://www.canada.ca/fr/conseil-prive/services/ressource-participation-public.html> (consulté le 3 septembre 2021).
- Gouvernement du Royaume-Uni - Cabinet Office (2018), *Consultation principles - guidance*, [27]
<https://www.gov.uk/government/publications/consultation-principles-guidance>.
- Griffin, J. (2014), « When and Why Minority Legislators Matter », *Annual Review of Political Science*, vol. 17, pp. 327-336, [83]
<https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-033011-205028>.
- HCDH (2021), *L'égalité d'accès à la justice : un élément nécessaire de la démocratie, de l'état de droit et de la protection des droits de l'homme*, Déclaration d'ouverture de Michelle Bachelet, Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, [64]
<https://www.ohchr.org/en/events/forums/2021/third-session-forum-human-rights-democracy-and-rule-law>.
- Institute for Strategic Dialogue (2020), *Public Figures, Public Rage. Candidate abuse on social media*, [77]
<https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2020/10/Public-Figures-Public-Rage-4.pdf>.
- International IDEA (2019), *Cybersecurity in Elections: Models of Interagency Collaboration*, [17]
 Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale,
<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/cybersecurity-in-elections-models-of-interagency-collaboration.pdf>.
- International IDEA (2005), *Women in Parliament: Beyond Numbers, A Revised Edition*, Institut [76]
 international pour la démocratie et l'assistance électorale,
<https://www.idea.int/publications/catalogue/women-parliament-beyond-numbers-revised-edition>.
- Kofi Annan Foundation (2016), *Access to Justice and electoral integrity*, [15]
<https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2016/11/EII-Policy-Brief-3-Access-to-Justice-and-Electoral-Integrity.pdf>.
- Kubin, E. et C. von Sikorski (2021), « The role of (social) media in political polarization: a systematic review », *Annals of the International Communication Association*, vol. 45/3, [60]
 pp. 188-206, <https://doi.org/10.1080/23808985.2021.1976070>.
- Lelièvre, C. (2017), « Trust and access to justice », dans *Trust and Public Policy : How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Éditions OCDE, Paris, [61]
<https://doi.org/10.1787/9789264268920-10-en>.
- Luxemburger Wort (2022), *Un meilleur accès à la justice pour tous les citoyens*, [69]
<https://www.wort.lu/fr/luxembourg/un-meilleur-acces-a-la-justice-pour-tous-les-citoyens-6200fe25de135b92367438de>.

- Ministère de la Transformation et de la Fonction publiques (2022), *Talents du service public, des mesures concrètes et ambitieuses pour les jeunes*, <https://www.fonction-publique.gouv.fr/score/talents-du-service-public>. [88]
- National Democratic Institute (2022), *The Women Mayors' Network (WoMN)*, <https://www.ndi.org/women-mayors-network-womn#:~:text=Women's%20perspectives%20and%20voices%20are,than%20five%20percent%20of%20mayors>. [73]
- New Zealand Public Service Commission (2021), *Gender, Māori, Pacific and ethnic pay gaps*, <https://www.publicservice.govt.nz/our-work/pay-gaps-and-pay-equity/gender-maori-pacific-and-ethnic-pay-gaps/>. [81]
- Nheu, N. et H. McDonald (2010), *By the people, for the people? Community participation in law reform*, Law and Justice Foundation of NSW, Sydney, <http://www.lawfoundation.net.au/report/lawreform> (consulté le 13 octobre 2021). [70]
- Nolan-Flecha, N. (2019), « Next generation diversity and inclusion policies in the public service: Ensuring public services reflect the societies they serve », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 34, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/51691451-en>. [90]
- Noya, A. et E. Clarence (dir. pub.) (2007), *The Social Economy: Building Inclusive Economies*, Développement économique et création d'emplois locaux, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264039889-en>. [52]
- OCDE (2022), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Building Trust in Public Institutions, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>. [2]
- OCDE (2022), *Recommandation du Conseil sur l'amélioration des perspectives offertes aux jeunes*, OECD/LEGAL/0474, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0474>. [71]
- OCDE (2021), *Civic Space Scan of Finland*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f9e971bd-en>. [11]
- OCDE (2021), *Eight Ways to Institutionalise Deliberative Democracy*, Éditions OCDE, <https://doi.org/10.1787/4fcf1da5-en>. [38]
- OCDE (2021), *Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/10ccbfc-b-en>. [39]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [12]
- OCDE (2021), *OECD Framework and Good Practice Principles for People-Centred Justice*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cdc3bde7-en>. [65]
- OCDE (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>. [10]

- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, [1]
<https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.
- OCDE (2021), « Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-5021, OCDE, Paris, [9]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5021>.
- OCDE (2021), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>. [46]
- OCDE (2021), *Riga Justice Agenda*, Éditions OCDE, [62]
https://www.justice.sdg16.plus/files/ugd/6c192f_5d5b41db36a74b8aa34919c299688467.pdf.
- OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 45, Éditions OCDE, Paris, [54]
<https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [37]
- OCDE (2020), *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle : Des politiques adaptées à toutes les générations ?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [41]
<https://doi.org/10.1787/57092ccc-fr>.
- OCDE (2020), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des infrastructures », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0460, OCDE, Paris, [30]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0460>.
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, [44]
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.
- OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2q9faa5-en>. [75]
- OCDE (2019), *Open Government in Argentina*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. [47]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, [72]
<https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>.
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, [86]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445>.
- OCDE (2019), *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*, Éditions OCDE, [63]
<https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.
- OCDE (2018), *Centre Stage 2*. [28]
- OCDE (2018), « La gouvernance et le bien-être », dans *Comment va la vie ? 2017 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/how_life-2017-8-fr. [5]

- OCDE (2018), *Youth Stocktaking Report*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/youth-stocktaking-report.pdf>. [8]
- OCDE (2017), « Citizens with a say », *Trends Shaping Education Spotlights*, n° 13, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3092726b-en>. [50]
- OCDE (2017), *Enquête de l'OCDE sur les Cadres nationaux et politiques publiques en faveur de l'égalité femmes-hommes*. [91]
- OCDE (2017), *Getting Infrastructure Right: A framework for better governance*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [29]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [3]
- OCDE (2015), « Recommandation du Conseil sur l'égalité hommes-femmes dans la vie publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0418, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0418>. [74]
- OCDE (2015), « Recommandation du Conseil sur les marchés publics », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0411, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0411>. [45]
- OCDE (2012), « Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0390, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0390>. [24]
- OCDE (2010), « Recommandation du Conseil sur les Principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0379, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0379>. [22]
- OCDE (à paraître), *OECD Survey on Open Government*, OCDE, Paris. [35]
- OCDE (à paraître), *OECD Working Paper: Women's Representation Increases Trust in Public Institutions*. [79]
- OCDE (à paraître), *OECD's Citizen Participation Guidelines*. [36]
- OCDE (à paraître), *Selected Stocktaking Report of good practices for inclusion of women in infrastructure*. [31]
- OCDE (à paraître), *The Protection and Promotion of Civic Space: the Global Context and the Way Forward*. [7]
- OCDE/PRI (2022), « Regulating corporate political engagement: Trends, challenges and the role for investors », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 13, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8c5615fe-en>. [21]
- ONU-Femmes (2020), *From Insights to Action: Gender Equality in the Wake of COVID-19*, <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/gender-equality-in-the-wake-of-covid-19-en.pdf?la=en&vs=5142>. [32]

- ONU-Femmes/UNOPS (2021), *Guide on Integrating Gender throughout Infrastructure Project Phases in Asia and the Pacific*,
https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAsia/Docs/Publications/2019/03/ap-BLS19062_GPP_WEB.pdf. [33]
- Pathfinders/World Justice Project/OCDE (2021), *Grasping the justice gap: Opportunities and challenges for people-centered justice data*, <https://worldjusticeproject.org/news/grasping-justice-gap-opportunities-and-challenges-people-centered-justice-data>. [67]
- PGO (2021), *Members*, Partenariat pour un Gouvernement ouvert,
<https://www.opengovpartnership.org/fr/our-members/> (consulté le 28 février 2022). [34]
- Prats, M. et A. Meunier (2021), « Political efficacy and participation: An empirical analysis in European countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 46, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/4548cad8-en>. [49]
- Principles for Responsible Investment (2018), *Converging on Climate Lobbying. Aligning Corporate Practice Within Investor Expectations*, <https://www.unpri.org/climate-change/converging-on-climate-lobbying-aligning-corporate-practice-with-investor-expectations-/3174.article>. [20]
- Reynolds, A. (2013), « Representation and Rights: The Impact of LGBT Legislators in Comparative Perspective », *American Political Science Review*, vol. 107/2, <https://www.jstor.org/stable/43654014>. [82]
- Ringhand, L. (2021), « Foreign Election Interference: Comparative Approaches to a Global Challenge », *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 20/1, <https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0683>. [18]
- Rowe, G. et L. Frewer (2005), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30/2, <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>. [23]
- Schmitt, M. (2021), « Foreign Cyber Interference in Elections », *International Law Studies*, vol. 97, <https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=ils>. [19]
- Smith, R. (2019), *Rage Inside the Machine: The Prejudice of Algorithms and How to Stop the Internet Making Bigots of Us All*, Bloomsbury, Londres. [55]
- Ulbis, S. (2007), « Gendering Municipal Government: Female Descriptive Representation and Feelings of Political Trust », *Social Science Quarterly*, vol. 88/5, pp. 1106-1123, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2007.00494.x>. [85]
- Université du Luxembourg (2016), *Chaire de recherche en études parlementaires*. [42]
- Van Aelst, P. et al. (2017), « Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? », *Annals of the International Communication Association*, vol. 41/1, pp. 3-27, <https://doi.org/10.1080/23808985.2017.1288551>. [56]
- V-Dem (2021), *The V-Dem Dataset*, <https://www.v-dem.net/vdemds.html> (consulté le 8 mars 2022). [6]
- Warren, M. (2002), « What Can Democratic Participation Mean Today? », *Political Theory*, vol. 30/5, pp. 677-701, <http://www.jstor.org/stable/3072498>. [4]

- Welby, B. (2019), « The impact of digital government on citizen well-being », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 32, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/24bac82f-en>. [53]
- Wolfram Schulz, J. (2016), *Becoming Citizens in a Changing World: IEA International Civic and Citizenship Education Study 2016 International Report*, <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-73963-2>. [51]
- Yarchi, M., C. Baden et N. Kligler-Vilenchik (2020), « Political Polarization on the Digital Sphere: A Cross-platform, Over-time Analysis of Interactional, Positional, and Affective Polarization on Social Media », *Political Communication*, vol. 38/1-2, pp. 98-139, <https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1785067>. [59]

Notes

¹ Président Abraham Lincoln, discours de Gettysburg, 19 novembre 1863.

² Les travaux connexes sur la nécessité de renforcer les parlements bien que fondamentaux pour nos démocraties, ne rentrent pas dans son champ d'application. Néanmoins, nous sommes convaincus que les parlements, en tant qu'organes représentatifs et forums de délibération et de dialogue, ont un rôle particulier à jouer en ce qui concerne le renforcement de la participation et de la représentation démocratiques. En outre, ils peuvent soutenir l'aptitude démocratique et protéger le système démocratique, y compris l'espace civique.

³ La Recommandation de l'OCDE définit ces termes comme suit : **Information** : niveau initial de participation caractérisé par une relation unilatérale dans le cadre de laquelle les pouvoirs publics produisent des informations et les communiquent aux parties prenantes. Cette notion recouvre à la fois la fourniture d'informations sur demande et les mesures « volontaristes » prises par les pouvoirs publics pour diffuser l'information ; **Consultation** : niveau plus poussé de participation, caractérisé par une relation bilatérale dans le cadre de laquelle les citoyens et les parties prenantes fournissent un retour d'information aux pouvoirs publics, et *vice versa*. Elle repose sur la définition préalable de la question sur laquelle les autorités souhaitent obtenir l'opinion des parties intéressées, et nécessite la communication de renseignements pertinents, ainsi qu'un retour d'information sur l'issue du processus. **Engagement** : cas de figure où les citoyens et les parties prenantes se voient offrir la possibilité et les moyens (information, données, outils numériques, etc.) de collaborer à toutes les phases du cycle des politiques publiques ainsi qu'à la conception et à la prestation des services publics. Il reconnaît l'égalité des citoyens en ce qui concerne la définition du programme d'action, la proposition de projets ou bien d'options d'action publique et l'organisation du dialogue, bien que la responsabilité de la décision finale ou de la formulation de l'orientation à suivre incombe dans de nombreux cas à l'investisseur ou à d'autres autorités.

⁴ L'OCDE définit l'espace civique comme l'ensemble des conditions juridiques, administratives, institutionnelles et pratiques nécessaires pour que les acteurs non gouvernementaux puissent avoir accès à l'information, s'exprimer, s'associer, s'organiser et participer à la vie publique.

⁵ Compris comme étant la fonction gouvernementale consistant à fournir des informations, à écouter et à répondre aux citoyens au service du bien commun.

⁶ <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/cambridge-analytica-facebook-influence-us-election>

⁷ Comme indiqué dans l'introduction du rapport de l'OCDE intitulé [Principes de bonnes pratiques pour l'éthique des données dans le secteur public](#), les normes éthiques relatives à l'utilisation des données pendant les campagnes électorales gagneraient à être approfondies par l'OCDE, notamment par le biais du Groupe de travail des hauts responsables de l'administration numérique (*E-Leaders*).

⁸ Pour d'autres exemples, veuillez consulter la base de données de l'OCDE sur les processus et institutions délibératifs représentatifs (2021) : <https://airtable.com/shrHEM12ogzPs0nQG/tbl1eKbt37N7hVFHF/viwxQgJNyONVHkmS6?blocks=hide>

⁹ Il s'agit de la combinaison des cadres de gouvernance de la communication et des médias ainsi que des principaux acteurs (à savoir les gouvernements, les entreprises de médias classiques et sociaux et les journalistes citoyens).

3

Des démocraties ouvertes plus fortes dans un contexte mondialisé : accepter les responsabilités mondiales des pouvoirs publics et renforcer la résilience face à l'influence étrangère

Bon nombre des défis que les démocraties de l'OCDE doivent relever à l'échelle nationale revêtent une nature de plus en plus planétaire et exigent des démocraties qu'elles approfondissent leurs modèles de gouvernance, tout en les protégeant des influences étrangères indues. Ce chapitre examine d'abord comment les démocraties peuvent s'assurer qu'elles sont mieux à même de relever les défis qui exigent des réponses et une coopération mondiales, comme le changement climatique, les implications de la transformation numérique, la prévention des crises futures et d'autres problèmes présentant des dimensions transfrontalières et des effets d'entraînement évidents. Notamment, il aborde comment renforcer des capacités de gouvernance publique des États, fortifier les institutions nationales, et tirer parti des outils de gouvernance et de l'innovation pour renforcer la capacité d'action mondiale. Le chapitre explore ensuite la manière dont les gouvernements peuvent renforcer leur résilience face à une influence étrangère induite en reconnaissant et en comblant les lacunes de leurs systèmes de gouvernance qui exposent les sociétés démocratiques au risque d'influence induite de certains régimes autocratiques.

3.1. Introduction

Bon nombre des défis que les démocraties de l'OCDE doivent relever à l'échelle nationale revêtent une nature de plus en plus planétaire et exigent des réponses mondiales efficaces et fondées sur la coopération. Parmi ces défis figurent, notamment, le changement climatique, la transformation numérique et ses implications, la prévention de crises futures comme les pandémies et les famines et leurs incidences sur les migrations, et la fourniture de biens et services essentiels dans les domaines de la santé et de l'industrie.¹ Dans le même temps, les démocraties sont soumises aux effets déstabilisateurs d'influences étrangères indues, accentuées par la mondialisation et qui s'exercent par le biais de la mésinformation et de la désinformation, de l'exploitation de failles réglementaires en vue de peser sur des élections et d'autres processus décisionnels, ou encore d'écosystèmes médiatiques. Pour consolider leur démocratie dans un contexte mondialisé, les pays doivent à la fois accroître leurs capacités à affronter les défis mondiaux avec efficacité et renforcer leur résilience face à l'influence étrangère.

Depuis de nombreuses années, les démocraties sont aux avant-postes des efforts en matière de politique mondiale et de coopération internationale. La construction, dans le sillage de la seconde Guerre mondiale, d'un ordre international fondé sur les règles, avec la mise en place du plan Marshall et la fondation de l'OCDE, procédait de la nécessité de bâtir des économies de marché saines et ouvertes, et de protéger les libertés économiques, l'État de droit, et les droits de l'homme. Depuis, décennie après décennie, les démocraties libérales avancées ont joué un rôle capital dans la promotion de la coopération internationale, dans l'objectif de garantir la stabilité économique et financière dans le monde et de favoriser la croissance et le développement économiques. Pourtant, malgré les bénéfices considérables de la croissance économique et des échanges, les gouvernements nationaux se trouvent aujourd'hui face à des défis transnationaux par nature, plus complexes que jamais, et qui mettent leurs capacités à plus rude épreuve encore.

À cet égard, la crise liée au COVID-19 constitue un cas d'école. Si de nombreux pays ont su réagir rapidement et massivement aux défis posés par l'épidémie mondiale, beaucoup ont en revanche donné l'impression d'avoir été pris « par surprise » (OCDE, 2021^[1]). Les États ont fait face à une crise mondiale à la fois sociale, économique et sanitaire, dans un environnement géopolitique difficile. Dans de nombreux cas, les démocraties ont dû mener leur action sous le feu de critiques visant leur capacité à gérer la situation et relayées à l'échelle mondiale par plusieurs autocraties. Au fil de la crise, elles ont pourtant fait preuve d'une grande capacité à déployer la vaccination en s'assurant des niveaux de confiance importants et ont su orchestrer un retour à la normale ou presque de leur économie.

Dans les démocraties ouvertes, la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics est importante pour, entre autres, permettre aux gouvernements de répondre efficacement aux enjeux mondiaux. Ceci a été amplement démontré lors de la mise en œuvre des diverses mesures liées au COVID-19 comme les confinements et la distanciation sociale. Le lien entre le changement climatique et la confiance est également avéré par de nombreux éléments (voir le Chapitre 4). Les gouvernements sont donc clairement incités à **appréhender leur leadership, leurs institutions et leurs outils de gouvernance publique selon une perspective plus globale**, dans l'optique de s'attaquer à ces défis d'une façon qui soit mieux comprise et appréciée des citoyens, ainsi que pour produire des résultats plus efficaces.

Pour renforcer les démocraties dans un environnement mondialisé, il est également nécessaire d'accroître la résilience face aux influences étrangères indues. Les effets déstabilisateurs sur les démocraties d'une ingérence étrangère font partie des défis les plus pressants auxquels sont confrontés les pays dans un contexte de mondialisation. En font notamment partie la propagation de contenus de mésinformation et de désinformation (voir le chapitre 1) ; l'influence exercée sur les élections et les gouvernements démocratiques par des moyens opaques ; celle exercée sur les institutions civiques en faisant pression sur les institutions académiques ; la mise à mal d'un environnement serein pour les médias et la société civile ; et le détournement des programmes de résidence et de citoyenneté par l'investissement dans l'objectif de dissimuler ou de faciliter la délinquance financière et économique, et notamment la corruption,

l'évasion fiscale et le blanchiment de capitaux. Le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie a clairement fait apparaître que les pays de l'OCDE devaient se montrer plus actifs sur ce front. L'adoption de mesures de gouvernance publique fortes pour lutter contre ces influences pourrait jouer un rôle notable dans le renforcement des démocraties.

Ce chapitre aborde la façon dont les pays peuvent consolider la démocratie dans un contexte mondialisé sous deux angles principaux :

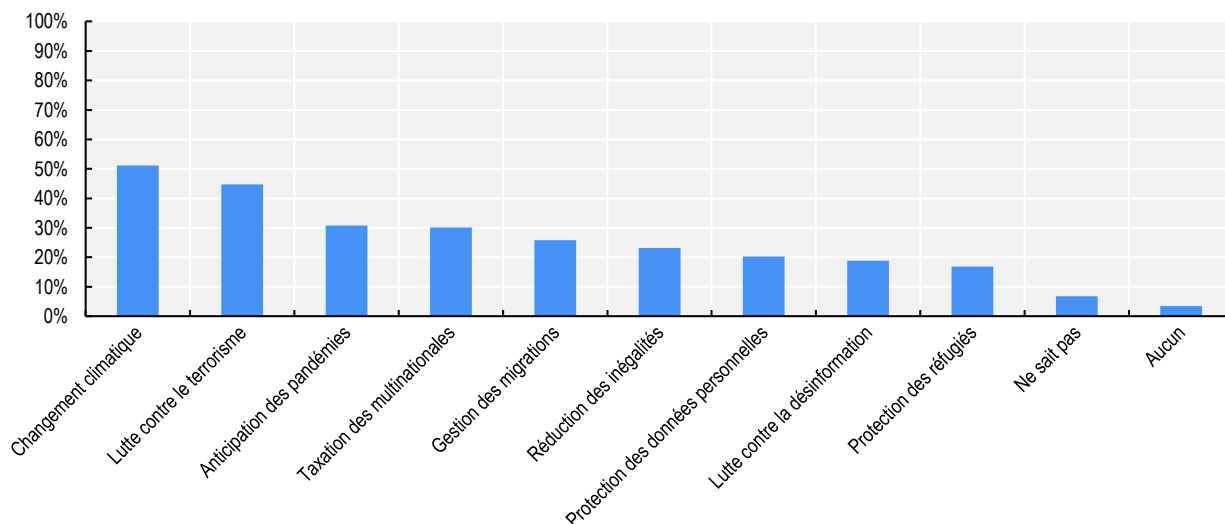
- premièrement, en renforçant leurs capacités de gouvernance publique afin d'être en mesure de faire face aux enjeux mondiaux ; et
- deuxièmement, en mettant à profit des outils de gouvernance publique pour accroître leur résilience face aux influences étrangères indues.

3.2. Renforcer les capacités de gouvernance publique des États pour pouvoir affronter des enjeux mondiaux

Les démocraties peinent à s'assurer la confiance des citoyens dans la capacité des pouvoirs publics à répondre aux enjeux mondiaux. Les résultats de l'Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (Enquête sur la confiance) montrent que, en moyenne de tous les pays, les citoyens sont surtout enclins à manifester de l'intérêt pour une coopération mondiale aux fins de relever des défis tels que le changement climatique, le terrorisme et l'anticipation des pandémies (Graphique 3.1). Pour autant, l'adhésion de l'opinion publique à l'idée d'une coopération mondiale afin de résoudre ces problèmes reste relativement faible : à peine la moitié des personnes interrogées appellent les différents gouvernants à lutter conjointement contre le changement climatique. Cela tient notamment au fait que les populations ne sont pas disposées à en supporter les coûts. Autre facteur possible : la compétence des pouvoirs publics telle qu'elle est perçue. Nombre de personnes ne sont pas convaincues que les institutions publiques disposent des compétences et de la fiabilité requises afin de mettre en œuvre des politiques de manière suffisamment efficace et pérenne pour que l'action menée porte ses fruits (OCDE, 2022^[2]).

Graphique 3.1. Les personnes interrogées sont surtout favorables à une coopération mondiale face à des défis tels que le changement climatique, le terrorisme et l'anticipation des pandémies

Proportion des personnes interrogées ayant choisi chacune des options suivantes comme l'une de leurs principales priorités en matière de coopération mondiale (moyenne OCDE non pondérée, 2021)



Note : le graphique présente la part moyenne non pondérée des réponses de l'OCDE à la question « Lesquels des sujets suivants sont, selon vous, les mieux traités du fait d'une collaboration avec d'autres pays que par votre seul pays ? Veuillez sélectionner vos trois principaux sujets de coopération mondiale. » Les choix de réponse sont indiqués sur l'axe des abscisses. Pour plus de précisions sur le questionnaire et les processus de l'enquête propres à des pays spécifiques, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête à l'adresse <http://oe.cd/trust>. Source : OCDE (2022^[3]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>.

Cette désaffection est en outre alimentée par le sentiment croissant que la coopération mondiale reste le pré carré des élites nationales et des entreprises internationales. Ce constat est appuyé par le fait que, dans les pays occidentaux, le soutien des électeurs à des partis qui défendent des politiques internationalistes libérales a été divisé par deux ou presque depuis les années 1990 (Trubowitz et Burgoon, 2022^[4]) tandis qu'en Europe de l'Ouest, les votes en faveur de partis isolationnistes prônant le nationalisme économique ont augmenté dans des proportions importantes entre 1985 et 2015 (Colantone et Stanig, 2018^[5]). Dans ce contexte, tout nouvel enjeu mondial sans réponse politique effective risque d'aggraver la situation. Il est donc essentiel d'obtenir l'adhésion des citoyens pour s'attaquer à des défis d'ampleur mondiale.

Il faudra en outre transformer les approches de gouvernance publique et les institutions pour assurer qu'elles soient adaptées à un environnement mondialisé. La première section s'intéresse à trois domaines clés sur lesquels les démocraties devraient axer leurs efforts pour y parvenir :

- Piloter l'action face aux défis mondiaux en instaurant la confiance.
- Renforcer les institutions nationales pour qu'elles soient adaptées dans un contexte de mondialisation.
- Mettre à profit les outils de gouvernance et l'innovation pour renforcer les capacités d'action au niveau mondial.

3.2.1. Piloter l'action face aux défis mondiaux en instaurant la confiance

Pour répondre à un enjeu mondial, quel qu'il soit, il importe avant tout de définir un programme et d'impliquer les parties prenantes et la société dans son ensemble afin de favoriser le consensus et de piloter l'action. Assurer la participation constructive de la société et créer un consensus est l'essence même des démocraties. Il importe également de rendre compte des résultats et d'informer sur les progrès accomplis, ce qui ne peut se faire sans un suivi effectif. Cette section se penche sur le rôle que doivent jouer les pouvoirs publics pour créer une dynamique d'action en vue de s'attaquer aux défis mondiaux et s'assurer la confiance du public, en mettant l'accent sur le leadership et la vision nécessaires, sur l'implication de la société et sur le suivi des progrès réalisés.

Leadership et vision

Pour répondre aux enjeux mondiaux, il est primordial de se doter d'une vision stratégique claire à long terme, de fixer des priorités et de définir un programme. Les défis mondiaux recouvrent souvent de nombreux domaines de politique publique, et divers acteurs et intérêts entrent en jeu. Un leadership fort est essentiel pour définir une approche englobant l'ensemble de la société, pour piloter l'élaboration de politiques publiques cohérentes dans les ministères sectoriels et pour traduire la vision stratégique en actions concrètes et mesurables.

Alors que les centres de gouvernement (CdG) ont un rôle essentiel à jouer dans la définition d'une vision stratégique, beaucoup peinent encore à établir une approche permettant de traiter des questions qui vont au-delà du cycle électoral. En 2017, plus des trois quarts (78 %) des centres de gouvernement des pays de l'OCDE qui ont répondu à l'enquête ont fait état d'un document renfermant une vision globale pour s'attaquer aux priorités mondiales et stratégiques. Néanmoins, dans plus d'un tiers des pays (35 %), ce document ne couvrirait qu'une période de 5 ans ou moins, ce qui correspond à la durée probable d'un cycle électoral. De plus, dans un certain nombre de pays, c'est le programme du parti politique au pouvoir qui fait office de document de vision stratégique ; il définit donc plutôt une stratégie politique que des orientations à long terme pour traiter des questions mondiales complexes et interdépendantes comme le développement durable et l'action climatique. Il semble toutefois que des progrès aient été accomplis depuis 2013 dans la définition d'une vision stratégique à long terme. Alors qu'en 2013 près des deux tiers (63 %) des pays ont produit des stratégies à court terme, cette proportion est tombée à un tiers selon les résultats les plus récents. Seuls trois pays, le Japon, le Luxembourg et la Norvège, ont indiqué disposer d'un document avec une échéance supérieure à 20 ans. Beaucoup des stratégies récentes à long terme sont consacrées à l'action climatique. La transposition de cette approche à d'autres défis mondiaux pourrait se révéler payante. Depuis 2017 par exemple, tous les États membres de l'Union européenne ont publié leur propre stratégie nationale en matière de cybersécurité (ENISA, s.d.^[6]).

Associer les citoyens à l'action mondiale

La définition d'une vision n'est qu'une première étape. Il est essentiel d'impliquer les citoyens et d'autres parties prenantes dans le cycle de l'action publique pour optimiser les résultats des politiques, générer de la confiance dans les institutions, et renforcer le mandat démocratique afin d'adopter des réformes urgentes et parfois difficiles qui réclament l'adhésion de toutes les parties prenantes. Sensibiliser et impliquer les différentes parties prenantes dans la droite ligne de la *Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert* peut également améliorer l'efficacité de la mise en œuvre des politiques conçues pour relever des défis mondiaux grâce à une meilleure compréhension et une plus grande observance des règles par les citoyens.

Différentes approches et opportunités peuvent permettre aux pouvoirs publics de faire participer les citoyens sur des sujets d'envergure mondiale. Les options envisageables vont de la consultation d'organisations de la société civile en amont des sommets internationaux à des mécanismes de

participation délibérative plus innovants. La présidence de forums mondiaux (G7, G20, UE ou APEC, par exemple) est également l'occasion pour les pays de redoubler d'efforts en vue d'impliquer la société civile. Les États peuvent également mobiliser les citoyens par le biais de plateformes plus larges et consacrées à des enjeux mondiaux spécifiques, à l'instar des panels de citoyens européens constitués en vue de la conférence sur l'avenir de l'Europe ou de l'assemblée mondiale de citoyens de la COP26 (Encadré 3.1).

Encadré 3.1. La participation des citoyens aux programmes d'action internationale : l'Europe et la COP26

La conférence sur l'avenir de l'Europe

La conférence sur l'avenir de l'Europe a consisté en une série de débats et de discussions pilotés par les citoyens qui se sont tenus d'avril 2021 à mai 2022 et qui ont permis à des citoyens de toute l'Europe d'exprimer leurs idées quant à l'avenir commun de l'UE.

Les panels de citoyens européens étaient au cœur de la conférence et rassemblaient quatre panels constitués chacun de 200 citoyens représentatifs de la diversité démographique et sociale de l'UE afin de débattre entre eux sur des thèmes majeurs. Un tiers au moins des participants de chaque panel avait moins de 25 ans afin que la jeunesse et les jeunes générations puissent se faire entendre. Leurs débats étaient alimentés par les recommandations émanant des panels de citoyens nationaux organisés en amont dans les États membres.

La session finale des panels a formulé des recommandations qui ont été présentées lors de l'assemblée plénière de la conférence par 20 citoyens choisis au sein de chaque panel et débattues conjointement avec les représentants des institutions et des organes consultatifs de l'UE, des parlements nationaux, des partenaires sociaux, de la société civile et d'autres parties prenantes.

Il en est ressorti plusieurs propositions qui ont été présentées à un conseil exécutif, dont le rapport a ensuite été soumis au Parlement européen, au Conseil de l'UE et à la Commission européenne qui ont étudié la façon d'y donner suite, chacun dans les limites de sa propre sphère de compétences et dans le respect des traités de l'UE.

L'assemblée mondiale de citoyens de la COP26

L'assemblée mondiale de citoyens de la COP26 est une initiative qui avait pour but de donner à chacun une place à la table des négociations sur l'action mondiale pour le climat lors de la conférence des Nations Unies sur les changements climatiques qui s'est tenue à Glasgow en 2021.

Une assemblée principale composée de 100 personnes a été sélectionnée par tirage au sort à l'aide d'un algorithme développé pour assurer sa représentativité. Lors de débats qui ont duré 68 heures, étalées sur 11 semaines, les membres de l'assemblée ont dû répondre à la question « Comment l'humanité peut-elle gérer la crise climatique et environnementale de façon efficace et équitable ? » Des assemblées communautaires, que chacun pouvait créer et organiser en s'inscrivant sur le site Internet officiel, se sont tenues en parallèle, et leurs propositions ont été intégrées au rapport final et à la déclaration publique. À long terme, l'initiative vise à créer une assemblée de citoyens mondiale permanente avec, d'ici 2030, plus de 10 millions de participants par an. L'objectif est d'en faire un moteur puissant et reconnu, capable de se saisir de questions liées non seulement au changement climatique mais également à d'autres crises mondiales.

Source : (Commission européenne, 2021^[7]) (Global Assembly, s.d.^[8])

Des efforts doivent être menés pour communiquer publiquement de manière stratégique et inclusive afin de favoriser le consensus et l'adhésion autour d'une action publique efficace face aux enjeux mondiaux. Dans un paysage médiatique et de l'information caractérisé par une multiplicité d'acteurs et de contenus, les pouvoirs publics doivent avant tout tenir un discours digne de confiance et dialoguer avec toutes les catégories sociales. Le gouvernement canadien a ainsi lancé une campagne sur l'environnement et le changement climatique visant à rapprocher les citoyens de ces questions en leur offrant la possibilité de prendre part à des discussions, de s'informer et, pour les enfants, de participer à des activités spécifiques (Gouvernement du Canada, 2022^[9]).

Il importe également que les pouvoirs publics associent les jeunes à la prise des décisions concernant les enjeux mondiaux, car ce sont les futures générations qui supporteront le coût d'une grande partie des réformes nécessaires pour mener à bien les différentes actions. Or, proportionnellement, les jeunes ont relativement peu leur mot à dire sur la gestion des défis mondiaux en raison des faibles niveaux de participation et de représentation de la jeunesse dans les processus démocratiques traditionnels. Dans la zone OCDE, les jeunes sont moins enclins à adhérer à un parti politique et à participer aux élections que leurs aînés : ils sont en moyenne 68 % à se rendre aux urnes, contre 85 % des personnes âgées de plus de 54 ans (OCDE, 2020^[10]). Les pouvoirs publics peuvent également mobiliser le jeune public au travers de multiples mécanismes et notamment de consultations publiques et de processus délibératifs innovants ciblant spécifiquement la jeunesse, en mettant sur pied des conseils consultatifs de la jeunesse affiliés au gouvernement ou à des ministères spécifiques (ce qui se fait dans 53 % des pays de l'OCDE), ou en établissant des conseils de jeunes aux échelons national (comme dans 78 % des pays de l'OCDE) et infranational (dans 88 % des pays de l'OCDE) (OCDE, 2020^[11]).

L'élaboration d'une feuille de route claire et à long terme pour traiter des thématiques de portée mondiale nécessite d'impliquer toutes les parties prenantes, y compris le secteur privé. Les acteurs du secteur privé jouent un rôle fondamental dans nombre des enjeux mondiaux. Les Big Techs et les entreprises du secteur de l'énergie font ainsi partie des principaux acteurs, respectivement, de la transformation numérique et de la transition climatique. Par conséquent, pour chacun des enjeux mondiaux qui y sont associés, les gouvernements devraient se rapprocher de l'écosystème des parties prenantes dans son ensemble. Les alliances du secteur privé et d'autres parties prenantes non gouvernementales participent de plus en plus aux débats internationaux et façonnent les réponses apportées par les pouvoirs publics aux enjeux mondiaux. Associer étroitement ces acteurs peut également aider à améliorer la sécurité et la transparence en ce qui concerne les objectifs de politique publique à long terme du gouvernement, ainsi qu'à accroître la confiance des marchés financiers et la prévisibilité du climat d'investissement. Le Centre de l'OCDE pour la conduite responsable des entreprises (RBC) utilise ainsi les normes et recommandations en matière de RBC pour guider l'action des pouvoirs publics et aider les entreprises à réduire les impacts négatifs de leurs opérations et de leurs chaînes d'approvisionnement, tout en fournissant une instance pour résoudre les cas allégués d'atteinte à l'environnement, aux droits sociaux, au droit du travail, aux droits de l'homme ou en matière de gouvernance d'entreprise (OCDE, s.d.^[12]).

Assurer le suivi et la communication sur les progrès accomplis en matière d'action mondiale

La redevabilité est essentielle pour créer un consensus et préserver la confiance du public dans les actions du gouvernement axées sur des enjeux mondiaux complexes. Le suivi des politiques publiques permet de faire savoir si les décisions et les dépenses publiques ont atteint les objectifs visés et donné les résultats escomptés. Le suivi peut être complété par des mécanismes d'évaluation afin d'apporter des éléments probants sur les politiques traitant de sujets complexes qui fonctionnent, pourquoi et pour qui (OCDE, 2020^[13]). Cependant, les enseignements tirés de la mise en œuvre de la *Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable* (OCDE, 2010^[14]) montrent qu'il reste une marge de progression dans l'alignement des cadres de suivi et d'évaluation sur certaines problématiques mondiales clés, dans le renforcement des capacités des gouvernements à suivre les effets

des politiques, et dans l'adoption d'un suivi systématique de l'impact sur les institutions publiques dans leur ensemble.

Le suivi de la mise en œuvre des priorités stratégiques des pouvoirs publics est le plus souvent effectué au niveau des centres de gouvernement. Certains pays incitent de plus en plus le secteur public et l'appareil étatique à produire des résultats vis-à-vis de ces enjeux mondiaux. Le Gouvernement français a ainsi créé une plateforme en ligne permettant aux citoyens de suivre les progrès accomplis sur plusieurs thèmes prioritaires sur l'ensemble du territoire ainsi que par région et par département (Gouvernement de la France, 2021^[15]). La transition verte a été érigée en priorité thématique tandis que certains enjeux mondiaux comme le trafic de stupéfiants constituent des sous-priorités.

L'efficacité du suivi des progrès est largement tributaire de la capacité à collecter des données homogènes et pertinentes. La normalisation peut aider à comparer l'efficacité des mesures prises à l'échelle d'un pays pour répondre à des enjeux mondiaux. Les grands programmes d'action internationaux concernant, par exemple, les Objectifs de développement durable (ODD) et la transition verte sont assortis d'un système de suivi et d'évaluation qui repose sur des indicateurs, des cibles et des échéances pour aider les gouvernements à suivre et évaluer leurs progrès. Les organisations internationales interviennent de plus en plus dans la normalisation de la collecte de données sur la façon dont les pays suivent leurs progrès dans la gestion des défis mondiaux. Le Programme d'action international de l'OCDE pour l'action face au changement climatique (IPAC), par exemple, apporte son soutien aux pays vers l'objectif de zéro émission nette de gaz à effet de serre (GES) par un suivi régulier de leurs progrès, une évaluation des politiques publiques, et une communication des résultats et des bonnes pratiques. Ces méthodes de comparaison internationale peuvent insuffler des changements positifs en aidant les pays à se situer par rapport aux normes internationales et en les encourageant à s'améliorer.

Le partage entre les pays des conclusions tirées des évaluations de leurs politiques peut permettre aux pouvoirs publics d'apprendre de leurs pairs et de renforcer leur action face aux enjeux mondiaux. Durant la pandémie, les gouvernements se sont davantage appuyés sur des évaluations qui avaient porté sur des crises passées similaires, ce qui leur a permis de fournir des éléments factuels et étayés, dans un laps de temps court et malgré des ressources limitées. L'OCDE a réalisé une synthèse des évaluations produites par les pays sur la pandémie de COVID-19, avec des données probantes sur la conception et la mise en œuvre de l'action publique face à la crise ainsi que sur le renforcement des capacités prospectives pour faciliter la gestion de chocs futurs de grande ampleur (OCDE, 2022^[16]). Par exemple, le Département de planification nationale de la Colombie a réalisé un inventaire des lacunes dans les données factuelles afin d'identifier, dans un premier temps, les domaines qui nécessitaient davantage de données sur les effets du COVID-19, en s'attachant plus particulièrement aux questions économiques et sociales (comme l'emploi, le capital social et humain, la santé mentale, les problématiques d'égalité des sexes, etc.) (OCDE, 2022^[16]).

Mettre ces données factuelles à la disposition du public peut également renforcer la transparence des processus décisionnels sur ces enjeux mondiaux complexes. Pendant la pandémie, la production de connaissances et le partage d'informations se sont accrus, et la coopération internationale a joué un rôle majeur à cet égard. En janvier 2020, 117 organisations, dont des éditeurs de presse, des organismes de financement et des centres de prévention des maladies, se sont engagées à mettre en accès libre leurs publications évaluées par les pairs pendant toute la durée de la pandémie et à en communiquer immédiatement les résultats à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (OCDE, 2020^[17]). Pourtant, il subsiste de nombreuses difficultés quant à la disponibilité et à l'accessibilité des données de suivi et d'évaluation des réponses aux enjeux mondiaux. Souvent, les données ne sont pas suffisamment localisables, accessibles, interopérables et réutilisables. Les organisations internationales ont un rôle important à jouer pour aider les pays à surmonter ces difficultés. Un partage accru des données de suivi et d'éléments probants tirés d'évaluations peut également aider les États à rendre compte des effets de contagion potentiels des politiques nationales et des éventuels arbitrages transfrontières.

3.3. Renforcer les institutions nationales pour qu'elles soient adaptées à un environnement mondialisé

Alors que, en principe, les relations internationales continuent de relever des prérogatives des ministères des Affaires étrangères, la plupart des institutions nationales ont aujourd'hui à traiter de questions de politique publique qui vont au-delà des frontières du pays. Il est donc nécessaire de reconfigurer l'appareil étatique et de renforcer les capacités de coordination pour s'attaquer aux sujets qui revêtent une dimension internationale et promouvoir la cohérence des politiques. Il importe également d'investir dans les compétences des fonctionnaires afin qu'ils puissent relever des défis d'envergure mondiale.

3.3.1. Faire évoluer l'appareil étatique dans une perspective de mondialisation

La plupart des enjeux transnationaux requièrent de mettre l'accent sur la coopération internationale et de transformer les institutions publiques. En règle générale, les organes gouvernementaux sont configurés et structurés pour se concentrer sur des questions de politique publique précises ou des thématiques restreintes. Pour leur donner les moyens de s'attaquer à des enjeux mondiaux, une refonte des structures et des institutions publiques s'impose donc. Les problématiques de politique publique mondiales ne sont plus la chasse gardée des ministères chargés des affaires étrangères. Les pays ont dû renforcer leurs capacités et leurs mécanismes de coordination horizontale de façon à pouvoir mobiliser efficacement les compétences nécessaires dans les différents ministères, relier les priorités et remédier aux divergences entre ministères en matière de politique publique, et réduire les risques de fragmentation, de doublons et de gaspillage des ressources.

Les centres de gouvernement ont un rôle essentiel à jouer pour promouvoir la coordination et aligner les programmes de politique publique nationaux sur les programmes internationaux. Les portefeuilles internationaux sont souvent confiés à des départements proches du cabinet du chef du gouvernement afin d'assurer la bonne coordination des questions de politique internationale. Selon une enquête de l'OCDE, la responsabilité sur ces questions était partagée pour 68 % des centres de gouvernement en 2018, contre 48 % en 2014 (OCDE, 2018^[18]). Cette évolution se reflète dans la configuration des institutions en Corée, où le Directeur général des Affaires étrangères et de la Politique de sécurité nationale est rattaché au cabinet du Premier ministre. De manière similaire, la Suède et l'Estonie ont constitué des bureaux au niveau du centre de gouvernement pour gérer les dossiers liés à l'UE. Les sherpas du G7 et du G20 sont également choisis aux centres de gouvernement pour représenter leur pays dans les négociations et les débats internationaux.

Les pays ont mis en place différents mécanismes pour assurer la coordination horizontale. La coordination interministérielle n'en reste pas moins un élément essentiel pour assurer l'adhésion aux engagements mondiaux et leur cohérence aux deux extrémités du spectre. Par exemple, en France, c'est un service du cabinet du Premier ministre, le *Secrétariat général des affaires européennes*, qui est chargé de la coordination interministérielle afin de garantir la cohérence et de l'unité de la position française au sein de l'Union européenne (SGAE, 2022^[19]). Les pays dans lesquels les ministères ont davantage d'autonomie pour définir les positions nationales doivent renforcer leur capacité à s'engager sur les questions internationales au niveau ministériel. D'autres pays ont créé des mécanismes clairs placés sous l'égide du ministère des Affaires étrangères (Encadré 3.2).

Encadré 3.2. Coordination des affaires multilatérales

La position internationale de la **Belgique** est déterminée par la cellule interfédérale de coordination multilatérale COORMULTI, située au sein du Service public fédéral Affaires étrangères. Des représentants politiques et administratifs de l'État fédéral, des régions et des communautés ainsi que, souvent, des représentants de la société civile sont réunis pour définir, d'un commun accord, la position du pays à l'étranger. Un organe de coordination dédié, la Direction générale Affaires européennes (DGE), regroupe les mêmes acteurs pour les Affaires européennes.

Le **Département d'État des États-Unis** a configuré son « Project Horizon » en plateforme de coopération interinstitutionnelle en vue de répondre à des enjeux mondiaux. Ce projet réunit de hauts dirigeants de dix-sept organes et des représentants du Conseil de sécurité nationale investis de diverses responsabilités concernant des questions internationales et chargés de planifier des stratégies interinstitutionnelles en appliquant des techniques basées sur des scénarios.

Source : (National Academy of Public Administration, 2016^[20] ; Service public fédéral : Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, s.d.^[21])

La coordination verticale est essentielle pour qu'un pays puisse relever les défis transnationaux et coordonner les priorités et engagements concernant des problématiques mondiales aux différents niveaux d'administration : régional, infrarégional, et local. La mise en œuvre du Programme 2030 en est un bon exemple, puisque 65 % des 169 cibles définies dans le cadre des 17 ODD ne pourront être atteints sans une implication et une coordination appropriées des autorités locales et infranationales. En outre, les instances infranationales doivent souvent conclure des accords avec d'autres autorités infranationales étrangères pour gérer des questions présentant un intérêt commun comme les bassins versants ou les flux transfrontaliers de travailleurs. Cependant, il n'y a pas de recette unique en matière de coordination et d'intégration verticale, et il convient de tenir compte de circonstances spécifiques au pays. Certaines instances fédérales ont mis en place des mécanismes afin que les autorités infranationales disposent des moyens nécessaires à l'élaboration des politiques internationales. Par exemple, l'Allemagne applique une approche modulaire pour définir sa politique internationale et assurer la coordination verticale avec les *Länder* dans la gestion des défis mondiaux. Suivant le thème traité, les représentants des *Länder* peuvent être consultés sur la position à tenir lors de négociations sur les questions internationales, participer aux négociations si des intérêts majeurs entrent en jeu, ou être investis de pleins pouvoirs de négociation lorsqu'une proposition touche à des pouvoirs législatifs exclusifs (Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, 2022^[22]).

Modifier plus avant l'appareil étatique afin de mieux répondre aux enjeux mondiaux peut conduire à l'adoption de dispositifs spécifiques en fonction des priorités du pays. Plusieurs pays ont ainsi suivi l'exemple du Danemark, qui a nommé un ambassadeur des technologies afin de préparer le pays à la numérisation et de nourrir les relations avec les grandes entreprises technologiques au niveau mondial (Encadré 3.3). Parce qu'elles sont transversales et transnationales et qu'elles s'inscrivent dans la durée, les menaces environnementales et liées au changement climatique constituent également un bon exemple d'enjeu mondial qui pourrait inciter les gouvernements à modifier leurs mécanismes institutionnels (voir le Chapitre 4).

Encadré 3.3. L'ambassadeur « Tech » de l'Office du Danemark

En 2017, le Danemark est devenu le premier pays au monde à ériger la technologie et la numérisation en priorité transversale de politique étrangère et de sécurité dans le cadre de son initiative « TechPlomacy ».

Cette initiative est donc pilotée par l'Office de l'ambassadeur tech du Danemark, placé sous l'autorité du ministère danois des Affaires étrangères. Premier ambassadeur technologique au monde, il est investi d'un mandat mondial recouvrant la politique étrangère et de sécurité, ce qui englobe les politiques en matière de cybersécurité, de développement, de promotion des exportations et de l'investissement et un ensemble de politiques sectorielles, et touche tant aux relations bilatérales du Danemark avec d'autres pays qu'à ses relations au sein de l'UE et des forums internationaux qui ont trait à ces sujets.

L'Office de l'ambassadeur technologique dialogue directement avec les entreprises technologiques pour tenter d'influer sur les directions prises et d'améliorer le niveau de préparation du gouvernement. Ce nouveau dispositif permet au Danemark d'importer les connaissances sur les développements technologiques et leur évolution rapide tout en faisant valoir ses intérêts et ses valeurs à l'étranger.

Source : (Bureau de l'ambassadeur pour les questions technologiques (Danemark), s.d.^[23])

3.3.2. Promouvoir la cohérence des politiques

En sus des dispositifs de coordination horizontale et verticale des institutions, la cohérence des politiques est essentielle pour faire tendre les mécanismes institutionnels et organisationnels vers des objectifs communs. Appliqué à des enjeux mondiaux, le concept de cohérence des politiques désigne généralement l'alignement des objectifs infranationaux, sectoriels et des différents niveaux d'administration sur un programme mondial. La Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable (OCDE, 2010^[14]) fournit des orientations aux pays pour les aider à mettre en œuvre le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et reconnaît qu'il n'existe pas d'approche universelle pour assurer une coordination efficace et propre à améliorer la cohérence des politiques.

Assurer la cohérence des politiques pour répondre aux enjeux mondiaux peut nécessiter de réformer des structures gouvernementales et les capacités du service public. La plupart des institutions politiques et économiques, à tous les niveaux de l'État, ayant été conçues pour répondre à des objectifs sectoriels, elles se caractérisent généralement par leur rigidité et leur résistance au changement (Kapstein, 2006^[24]). Pour assurer la cohérence des politiques face aux enjeux mondiaux, les gouvernements devront s'atteler à créer un environnement propice pour surmonter cette résistance et faciliter le changement culturel. À cette fin, il conviendra de doter la fonction publique des moyens et des compétences nécessaires (voir section suivante).

Dans ce contexte, les responsables de l'action publique devraient profiter de la dynamique créée pour agir sur le plan des politiques (OCDE, à paraître^[25]). Certains événements ou crises de grande ampleur peuvent ouvrir une fenêtre d'opportunités pour faire adopter des lois ambitieuses sur des problématiques mondiales complexes, comme le climat. Par exemple, en Suisse, des conférences internationales « réussies » sur le climat ont montré un impact sur la cohésion idéologique au niveau national.

Les efforts d'amélioration de la cohérence politique au service d'enjeux mondiaux devraient également faire intervenir la branche législative. Dans certains pays, le pouvoir législatif peut être amené à jouer un rôle majeur en influant sur les engagements internationaux par le biais de sa fonction de surveillance et de contrôle de la politique étrangère. Par exemple, aux États-Unis, où le congrès dispose d'un mandat

solide dans les affaires internationales, le dialogue, la coordination et la coopération entre l'exécutif et le législatif sont essentiels (Bajtay, 2015^[26]). En revanche, dans des pays comme la France où le pouvoir exécutif jouit d'une plus grande autonomie sur les questions de politique étrangère, la coordination entre la branche législative et la branche exécutive ne semble pas jouer un rôle déterminant dans la réussite de la politique étrangère (Bajtay, 2015^[26]).

3.3.3. Renforcer les capacités des gouvernements à adopter une pensée globale

Les gouvernements doivent renforcer la capacité de la main-d'œuvre publique à relever les défis mondiaux dans toute une série de ministères et d'institutions publiques. Compte tenu de la nature complexe et technique de nombreux défis mondiaux les fonctionnaires doivent être capables de gérer des priorités politiques complexes et susceptibles d'évoluer rapidement tout ayant une vision globale de celles-ci. Ils doivent être en mesure de tirer parti de leur expertise sectorielle et de collaborer avec leurs pairs sur la scène internationale. Les gouvernements doivent investir dans la gestion des talents et les compétences globales de la fonction publique nationale, au-delà des compétences diplomatiques classiques, pour jouer un rôle significatif sur ces questions.

Pour renforcer ces compétences globales dans le domaine de la fonction publique, il faut d'abord identifier en quoi elles consistent, décider de la manière dont elles doivent être attribuées et les développer au moyen d'outils et de programmes de gestion des talents pertinents. Pour ce faire, il convient d'élaborer des programmes innovants d'apprentissage et de développement, ainsi que des processus de recrutement.

Les compétences globales sont l'un des principaux ensembles de compétences requis dans un service public tourné vers l'avenir, flexible et épanouissant (OCDE, 2021^[27]). Au nombre des compétences pertinentes figurent l'anticipation et la gestion des risques, afin de se préparer aux impacts nationaux des défis mondiaux et d'y faire face. En outre, la nature complexe et technique de nombreux défis mondiaux soulève la question de savoir si les fonctionnaires ont accès à l'expertise fiable nécessaire. La collaboration avec les principales parties prenantes et la compréhension de la manière d'utiliser l'expertise et les données probantes pour exercer une influence sur la scène internationale constituent donc un autre ensemble de compétences essentielles. Il convient également de disposer des compétences nécessaires pour comprendre et établir des partenariats avec d'autres gouvernements, des entités du secteur privé international et des citoyens. Les cadres de compétences de l'OCDE sur le leadership dans la fonction publique (OCDE, 2021^[27]), Leadership pour une haute fonction publique performante (Gerson, 2020^[28]), les compétences fondamentales en matière d'innovation (OCDE, 2017^[29]), ainsi que les compétences pour l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes (OCDE, 2021^[27]), peuvent tous contribuer à la compétence globale de diverses manières.

Pourtant, malgré l'importance perçue des compétences globales, à ce jour, peu de gouvernements ont défini ce que devrait être cet ensemble de compétences. Les récents travaux de l'OCDE sur l'innovation transfrontalière font état d'efforts limités visant à inculquer des compétences et des capacités de collaboration transfrontalière et suggèrent que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour relier les compétences en matière d'innovation à d'autres capacités transfrontalières clés. La fonction publique du Royaume-Uni est l'une des rares à avoir adopté des mesures pour définir les compétences globales que tous ses professionnels de l'élaboration des politiques devraient aspirer à développer (Encadré 3.4).

Encadré 3.4. Normes de la profession politique au Royaume-Uni

Publiées en novembre 2021, les normes de la profession politique définissent les attentes à l'égard des agents de la fonction publique dans 12 domaines, dont celui du « travail à l'international ». Les compétences et connaissances spécifiques à cette section sont notamment les suivantes :

- Comprendre le contexte international et les priorités et intérêts de toutes les parties du Royaume-Uni.
- Travailler dans des contextes complexes pour établir des relations, influencer et négocier afin de promouvoir les intérêts du Royaume-Uni ;
- Travailler efficacement avec les organismes internationaux (multilatéraux) ;
- Comprendre le rôle du travail de développement international ; et
- Comprendre les implications du commerce international pour les domaines politiques.

Cette liste comprend une série d'aptitudes et de compétences techniques, sociales et comportementales nécessaires pour gérer efficacement les questions de portée mondiale. Par exemple, le premier point suggère la nécessité pour les fonctionnaires d'être extrêmement conscients des liens entre leur domaine politique et la dynamique internationale, et de travailler via les réseaux mondiaux pour atteindre leurs objectifs politiques. Le deuxième point soulève les questions de la communication interculturelle et de la capacité à tenir compte du contexte et des sensibilités mondiales et locales dans l'élaboration des politiques internationales. En vertu de celui-ci, les professionnels de l'élaboration des politiques doivent travailler dans un climat d'ambiguïté, d'incertitude et de perspectives contrastées et utiliser les réseaux internationaux pour créer des alliances et influencer les acteurs clés. Le troisième point suggère la nécessité de combiner l'expertise en la matière avec un état des lieux des acteurs clés spécialisés dans les systèmes multilatéraux et les processus décisionnels associés. Les deux derniers points peuvent nécessiter des compétences techniques, économiques et juridiques spécifiques pour comprendre et utiliser la politique de développement et de commerce afin d'atteindre d'autres objectifs politiques locaux et/ou mondiaux.

Source : (Policy Profession, 2021^[30])

Une fois identifiées, ces compétences doivent être développées et gérées par des mécanismes appropriés de gestion des talents et des carrières. Traditionnellement, dans de nombreux gouvernements, les fonctionnaires qui excellent dans les compétences internationales ont tendance à travailler au ministère des Affaires étrangères et sont administrés dans un système de service extérieur distinct. Toutefois, les agendas mondiaux exigent également une expertise sectorielle technique importante, par exemple en matière d'environnement. Inversement, il est également nécessaire que les fonctionnaires travaillant dans des domaines politiques spécifiques au sein des ministères de tutelle soient dotés d'un niveau minimum de compétences internationales non techniques. Cela soulève la question de savoir s'il existe d'autres moyens de structurer les carrières dans la fonction publique afin que l'expérience et l'expertise internationales soient accessibles à un plus grand nombre d'employés, selon des modalités adaptées à leur expertise.

La mobilité est une possibilité, soit la mobilité entre ministères au niveau national, par exemple entre les affaires étrangères et les ministères de tutelle, soit entre les gouvernements nationaux et les organisations internationales. En outre, la mobilité internationale, par laquelle les fonctionnaires passent du temps à travailler dans les services publics d'autres pays, peut être un moyen d'acquérir des compétences globales pour tous les agents du secteur public. Cela a été pratiqué dans certains pays européens, comme la

France, l'Allemagne ou le Royaume-Uni. Cette mobilité pourrait être encouragée par divers moyens, et il semble que peu de pays de l'OCDE en exploitent tout le potentiel.

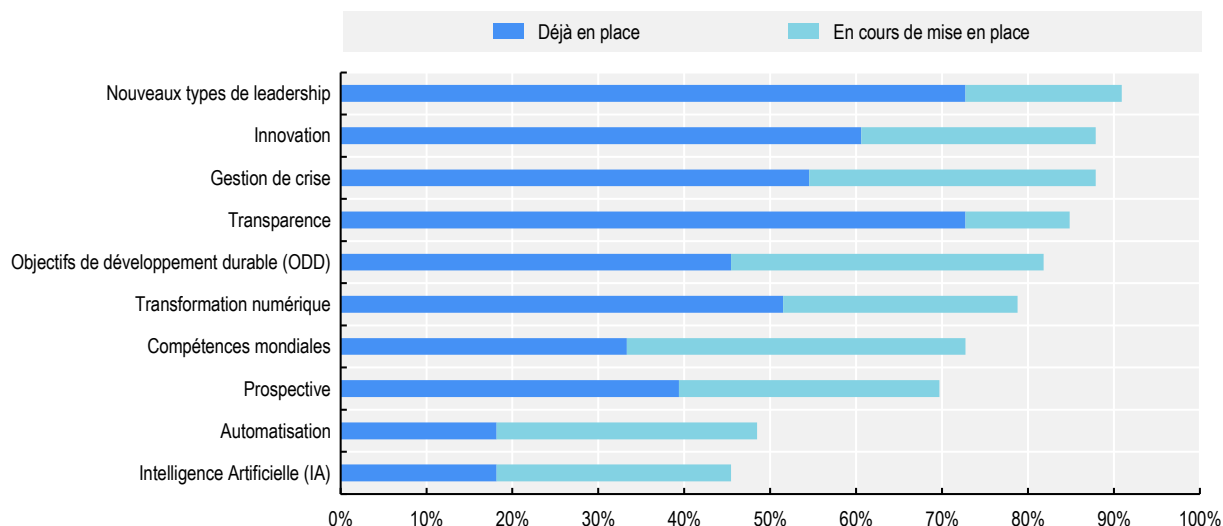
Certaines initiatives récentes méritent d'être soulignées. Lors d'une récente réunion des ministres de l'Administration publique, organisée sous la présidence portugaise en 2021, les participants ont soutenu l'idée d'encourager les fonctionnaires à entreprendre des « échanges » pour développer des compétences mondiales et pour travailler collectivement sur des initiatives transfrontalières. Le programme permettrait aux cadres intermédiaires des services publics de l'UE de participer à un programme d'échange sur le développement du leadership dans d'autres administrations centrales/fédérales de l'UE. Les objectifs déclarés étaient les suivants : promouvoir l'apprentissage mutuel et la coopération transfrontalière ; améliorer la mise en réseau ; développer un corps de hauts fonctionnaires plus compétent au niveau international ; et favoriser une culture du service public orientée vers l'Europe. La première phase de ce projet pilote implique 12 participants issus de la Belgique, de la France, du Portugal et de la Commission européenne.

La promotion de la mobilité internationale dans la fonction publique ne consiste pas seulement à créer des possibilités, mais aussi à mettre en place les mesures d'incitation nécessaires pour que les employés en profitent. Dans de nombreux cas, les programmes de mobilité sont sous-utilisés en raison de leur apparente complexité et de la valeur qu'on leur accorde dans le contexte de la formation continue. Souvent, les fonctionnaires déplorent que les compétences qu'ils ont développées pendant leur détachement ne sont pas reconnues, valorisées ou exploitées à leur retour. Pour que ce type de mobilité fonctionne, il faut établir des mécanismes qui récompensent les investissements dans ces compétences. Aux Pays-Bas, par exemple, les expériences de mobilité sont une condition préalable à l'avancement aux niveaux supérieurs de l'administration, et l'expérience internationale est l'une des formes reconnues de mobilité. Il s'agit d'un moyen concret de promouvoir et de valoriser l'expérience internationale, ainsi que de veiller à ce que les hauts fonctionnaires disposent de compétences internationales sur lesquelles s'appuyer.

L'apprentissage et le perfectionnement, dans le cadre par exemple des formations proposées par les écoles publiques, peuvent également représenter des moyens utiles de promouvoir les compétences internationales. Cependant, selon une enquête récente, une formation spécifique aux compétences mondiales n'est pas actuellement proposée dans une majorité d'écoles, bien qu'il s'agisse d'un sujet que de nombreuses écoles développent (Graphique 3.2).

Graphique 3.2. Programmes d'étude des écoles d'administration publique (actuels et prévus pour 2021)

Type de sujets actuellement proposés ou en cours de développement (données préliminaires à actualiser)



Source : (OCDE, à paraître^[31]).

Attirer et retenir les talents est également un moyen essentiel d'accroître les compétences mondiales des fonctionnaires. Tout d'abord, il convient de se pencher sur la manière dont les emplois sont promus et commercialisés auprès des candidats potentiels : les emplois devraient comporter une indication de ces compétences, de manière à attirer les candidats ayant une expérience et/ou un intérêt et un état d'esprit pertinents. Cela peut également être un moyen essentiel d'attirer les jeunes générations vers les emplois de la fonction publique, en particulier ceux qui souhaitent contribuer à la résolution des problèmes mondiaux et qui recherchent des postes dynamiques offrant la possibilité de bénéficier d'un éventail plus large d'expériences et de parcours professionnels.

Le recrutement et le maintien d'un ensemble plus diversifié de fonctionnaires peuvent également permettre d'améliorer les compétences globales de la fonction publique. De nombreux pays peuvent limiter l'accès aux postes de la fonction publique aux citoyens, et il peut exister d'autres obstacles moins visibles à l'entrée des candidats d'origine étrangère. Promouvoir la diversité en tant qu'objectif clé de la politique de l'emploi public et veiller à ce que les pratiques d'embauche et de gestion soient conformes aux meilleures pratiques en matière de diversité et d'inclusion peuvent contribuer de manière décisive à une fonction publique plus compétente au niveau mondial. Cela peut se révéler très important pour les services de traduction et de sécurité, mais aussi pour faire en sorte que les démocraties conservent la capacité de saisir pleinement les actions de l'ensemble des acteurs internationaux pertinents.

3.4. Tirer parti des outils de gouvernance et de l'innovation pour renforcer la capacité d'action mondiale

Les défis mondiaux offrent également aux gouvernements l'occasion de revoir et d'améliorer les outils de gouvernance publique. Il s'agit notamment de débloquer les budgets publics et les marchés publics et de réorganiser l'élaboration des règles par le biais de la coopération internationale en matière de réglementation (CIR) et de meilleurs outils de réglementation pour relever les défis transfrontaliers. Penser en termes globaux lors de l'investissement dans les technologies et les données numériques, et

promouvoir une pensée innovante au sein du gouvernement pour s'internationaliser sont autant d'autres facteurs importants pour mieux anticiper et se préparer aux défis mondiaux. La présente section examine la possibilité d'adapter et d'améliorer les outils de gouvernance afin de relever plus efficacement les défis mondiaux. Fondée sur les valeurs démocratiques de transparence et d'application du principe de responsabilité, la mobilisation de ces outils peut faire la différence dans la résolution des problèmes mondiaux.

3.4.1. Mieux dépenser les ressources pour répondre aux priorités mondiales

La budgétisation publique est l'outil par lequel les gouvernements définissent la manière dont ils vont hiérarchiser et atteindre les objectifs politiques annuels et pluriannuels. Avec la politique fiscale, les outils de budgétisation offrent une série de possibilités de hiérarchiser les dépenses afin de répondre à des priorités nationales et mondiales bien définies, comme le changement climatique, ou des systèmes de santé résilients et préparés aux urgences futures. Dans le cas de certains programmes mondiaux, tels que les ODD qui touchent à de nombreux aspects des dépenses, le budget fournit un outil de gouvernance intégré, assorti d'une affectation ou d'un ciblage spécifiques et cohérents des dépenses.

Les pays intègrent de plus en plus les considérations mondiales à long terme dans leurs outils de budgétisation :

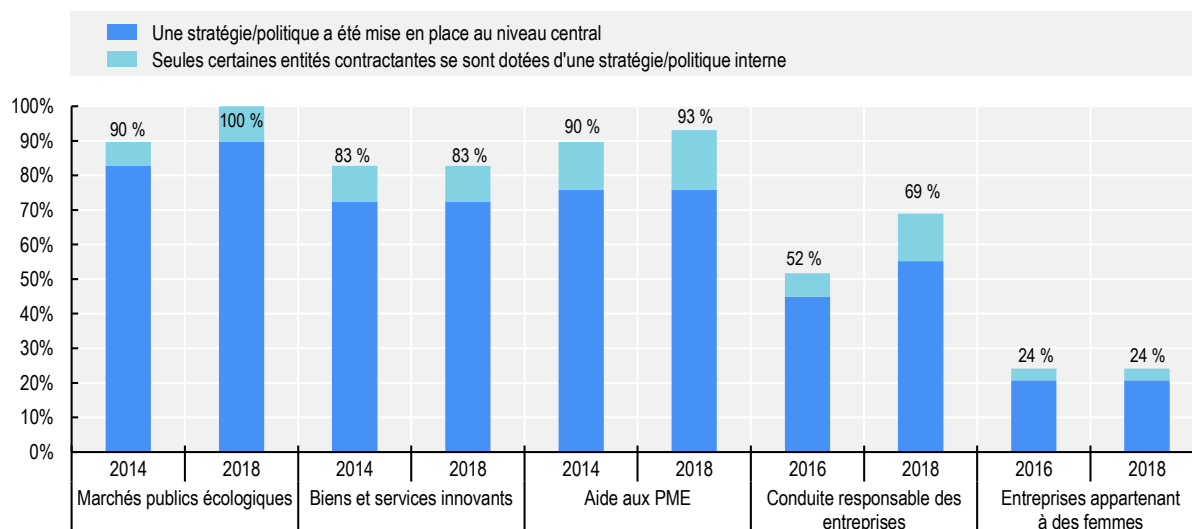
- La budgétisation verte est un exemple clé de la manière dont les gouvernements utilisent les budgets comme un outil puissant pour aligner les dépenses sur des engagements et des programmes nationaux et internationaux dans leur ensemble. La « budgétisation verte » désigne l'utilisation d'outils de politique budgétaire pour permettre aux responsables publics de mieux comprendre les impacts environnementaux et climatiques des choix budgétaires et les aider à atteindre les objectifs climatiques et environnementaux. Ces pratiques sont de plus en plus courantes dans les pays de l'OCDE et montrent la voie à suivre pour que les pays intègrent des considérations mondiales à long terme dans leurs outils de budgétisation (voir le Chapitre 4, qui aborde de façon complète le thème de la budgétisation verte).
- La budgétisation peut également être utilisée comme outil dans le contexte des Objectifs de développement durable (ODD), par la présentation explicite et mesurable des cibles des ODD dans les crédits budgétaires et la remontée d'information budgétaire. L'OCDE travaille avec les pays pour les aider à intégrer des processus qui garantissent la prise en compte des ODD dans la hiérarchisation et l'allocation des ressources publiques.
- Les approches de budgétisation intégrée peuvent également soutenir les investissements liés à la santé pour réduire les risques mondiaux de pandémie ou d'autres urgences sanitaires afin de garantir la résilience des systèmes de santé à l'avenir, compte tenu des lacunes mises en évidence par la pandémie de COVID-19.

3.4.2. Tirer parti des marchés publics stratégiques

Les marchés publics stratégiques peuvent permettre de faire en sorte que les marchés publics fournissent des biens et des services pour accomplir les missions des gouvernements de manière opportune, économique et efficace, tout en servant d'outil pour répondre aux défis mondiaux (OCDE, 2020^[32]). Les marchés publics sont souvent sous-estimés alors qu'ils peuvent constituer un outil très puissant, puisqu'ils représentent 12 % du PIB et 29 % des dépenses publiques totales (OCDE, 2021^[1]).

Les pays de l'OCDE progressent régulièrement dans l'utilisation des marchés publics pour atteindre des objectifs stratégiques clés, dont beaucoup ont une dimension mondiale. Il s'agit, par exemple, d'améliorer les résultats en matière de santé, de lutter contre le changement climatique et de promouvoir des fournisseurs socialement responsables dans la chaîne de valeur mondiale (Graphique 3.3) (OCDE, 2019^[33]) (voir le Chapitre 4 qui aborde de façon complète le thème des marchés publics verts).

Graphique 3.3. Mise en place d'objectifs stratégiques dans les marchés publics



Note : le graphique est basé sur les données en provenance de 29 pays ayant répondu à la fois à l'enquête 2018 et à l'une des enquêtes 2016/2014 sur les marchés publics. Les pourcentages reflètent la somme des deux catégories. Les pays indiquant que certaines entités adjudicatrices ont élaboré une stratégie/politique interne et qu'une stratégie/politique a été élaborée au niveau central sont inclus dans la deuxième catégorie (c'est-à-dire qu'une stratégie/politique a été élaborée au niveau central).

Source : (OCDE, 2016^[34]) (OCDE, 2018^[35])

L'impact des marchés publics stratégiques peut être amplifié par les chaînes de valeur mondiales pour un impact transfrontalier. Par le biais des marchés publics, les gouvernements peuvent influencer les normes des fournisseurs en obligeant les entreprises à intégrer des considérations relatives à la conduite responsable des entreprises (CRE) comme condition préalable à l'obtention de marchés publics (OCDE, à paraître^[36]). Ces normes peuvent porter sur le respect des droits humains et du travail, la promotion de l'inclusion et de la diversité, et la prévention des dommages environnementaux, entre autres. Les pays développent progressivement des cadres consacrés aux marchés publics responsables qui tiennent compte des considérations environnementales et sociales et mettent en place des mécanismes pour garantir que ces dispositions s'étendent aux sous-traitants et aux autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement (OCDE, 2020^[32] ; OCDE, 2021^[37]).

Les approches coordonnées et collaboratives aux niveaux national et infranational peuvent également promouvoir des effets multiplicateurs sur le pouvoir d'achat des gouvernements. Les efforts conjoints en matière d'achats peuvent contribuer à générer une demande de produits et de services durables et à créer des mesures d'incitation partagées pour développer des solutions innovantes aux défis mondiaux. Par exemple, dans le cadre de l'initiative « Greening Government » (Gouvernement des États-Unis et gouvernement du Canada, 2021^[38]), les gouvernements cherchent à tirer parti de leur pouvoir d'achat collectif pour stimuler l'innovation sur le marché en unissant leurs forces pour publier une demande d'information commune sur les véhicules verts. Le Pacte pour des TIC circulaires et équitables (CFIT), dirigé par les Pays-Bas, illustre comment un partenariat international axé sur les achats peut jeter des ponts internationaux et générer des résultats locaux grâce à des achats circulaires. Le CFIT promeut la circularité, l'équité et la durabilité dans le secteur des TIC en définissant des ambitions mondiales communes dans les appels d'offres locaux et en encourageant l'utilisation de critères d'achat communs et faciles à utiliser. Les pays peuvent s'appuyer sur leurs initiatives nationales en matière de marchés publics pour soutenir une telle coopération internationale dans ce domaine. Cela atteste de l'ampleur et de l'influence des marchés publics lorsqu'ils sont guidés par des objectifs stratégiques.

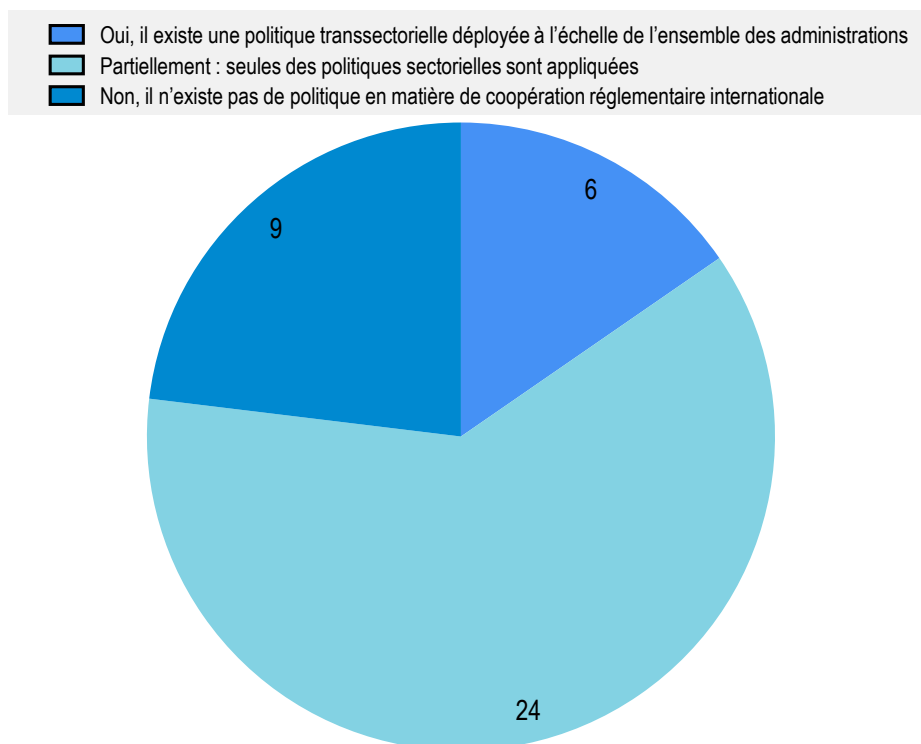
Des marchés publics plus agiles et coordonnés peuvent également contribuer à renforcer la résilience aux chocs et défis mondiaux. La riposte à la COVID-19 a montré que les approches collaboratives étaient essentielles pour renforcer la réactivité des pays en matière d'achat de biens essentiels au niveau régional. Les mécanismes comprennent la normalisation bilatérale des procédures d'achat, les accords d'achat conjoints et les accords de prêt pour les biens essentiels. Le partage transfrontalier d'informations sur les renseignements relatifs à la gestion des risques, la disponibilité des biens essentiels, les prix, les études de marché, les contacts et les courtiers peut servir à éclairer les stratégies d'achat et à atténuer les perturbations de la chaîne d'approvisionnement mondiale (OCDE, 2020^[39]).

Au-delà de la garantie de l'efficacité économique, les marchés publics stratégiques peuvent favoriser une économie qui concilie les intérêts divergents des différentes parties prenantes (Ramirez, McGinley et Churchhouse, 2020^[40]). Par exemple, en ce qui concerne l'adaptation aux aléas climatiques, la stratégie danoise consistant à s'engager dans un vaste programme de rénovation des logements publics est un exemple de la combinaison d'impacts à court terme qui créent des emplois et de l'activité économique tout en faisant en sorte que les rénovations tiennent compte d'aspects tels que l'isolation et l'efficacité énergétique sur le secteur de la construction. À l'avenir, les marchés publics stratégiques peuvent contribuer à renforcer la confiance dans le fait que toutes les entreprises peuvent bénéficier d'une économie intégrée, en s'engageant auprès des PME pour favoriser l'accès au secteur privé en vue d'atteindre des objectifs mondiaux.

3.4.3. Réorganiser l'élaboration des règles pour relever les défis mondiaux grâce à la coopération internationale en matière de réglementation

Malgré la nécessité croissante de mieux remplir des objectifs de politique publique qui exigent une action mondiale, l'action normative nationale reste limitée par la rigidité des frontières administratives et des compétences territoriales. Une approche de l'élaboration des règles tournée vers l'intérieur peut nuire considérablement à l'efficacité des réglementations, en particulier eu égard aux règles visant à relever les défis transfrontaliers. Actuellement, seuls 13 % des membres de l'OCDE ont une approche systématique et globale de la coopération réglementaire internationale (CRI) (Graphique 3.4) et l'arrangement institutionnel relatif à la supervision de la CRI reste fragmenté entre les autorités gouvernementales. Seuls quatre pays indiquent que leur programme de CRI est attribué à une seule autorité (OCDE, 2021^[41]).

Graphique 3.4. Une grande majorité des membres de l'OCDE n'ont pas de base juridique explicite et pangouvernementale sur la coopération réglementaire internationale (CRI)

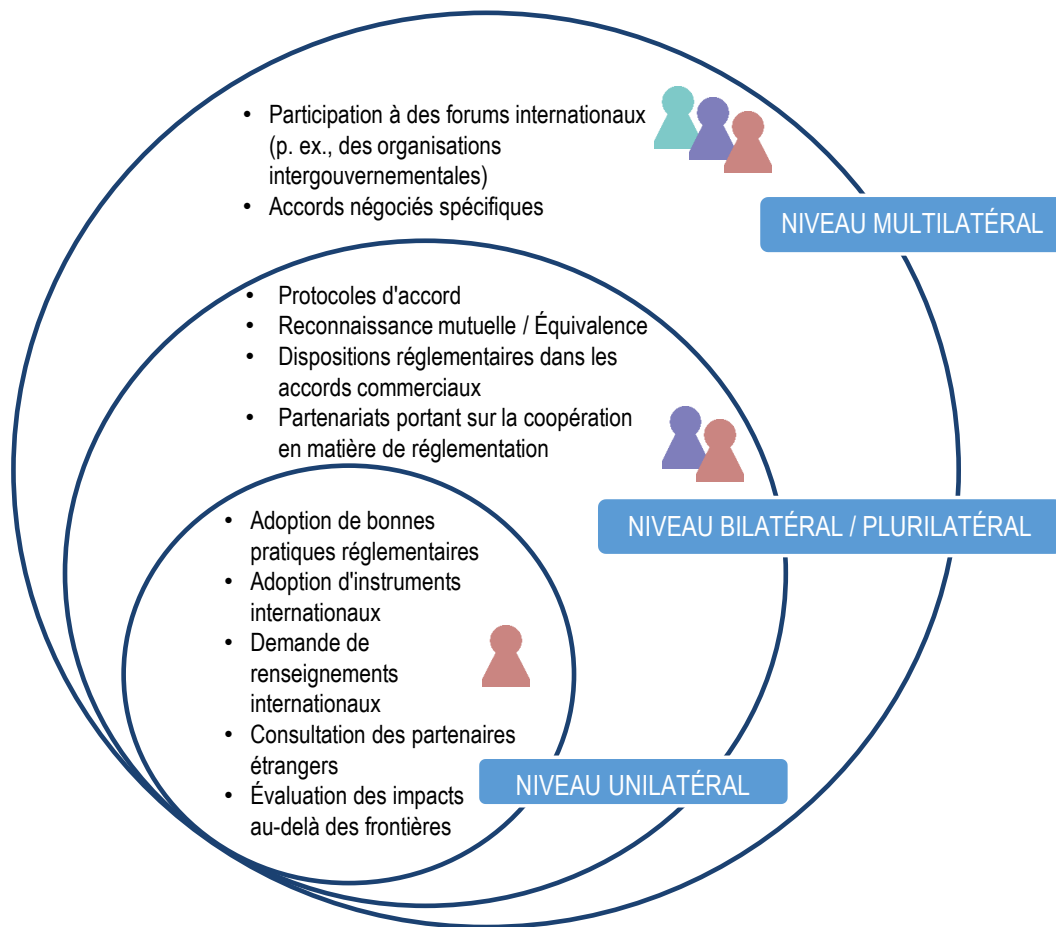


Note : données relatives aux 38 pays membres de l'OCDE et à l'Union européenne.

Source : Enquête 2020 sur les indicateurs en matière de politique et de gouvernance réglementaires.

Pour être efficaces face aux défis mondiaux, les lois, règles et réglementations doivent être mieux connectées et coordonnées au-delà des frontières — la CRI est essentielle à cet égard. Globalement, la notion de CRI englobe tout accord ou dispositif institutionnel, à caractère formel ou informel, mis en place entre des pays en vue de promouvoir une coopération en matière d'élaboration, de suivi, de mise en application ou de gestion *ex post* de la réglementation. Elle offre une variété d'approches que les pays peuvent utiliser pour promouvoir l'interopérabilité des cadres juridiques et réglementaires (voir Graphique 3.5). Plutôt que de dire aux gouvernements quelles politiques adopter, la CRI leur permet de décider de leurs priorités stratégiques tout en les guidant sur la meilleure façon d'atteindre leurs objectifs politiques. En pratique, la CRI exige des gouvernements qu'ils repensent leurs outils traditionnels de politique réglementaire afin de répondre aux besoins de leurs citoyens et de leurs entreprises et de mieux gérer les biens communs mondiaux.

Graphique 3.5. Approches de la coopération réglementaire internationale



Source : OCDE (2022^[42]), *Coopération réglementaire internationale, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/babecfc2-fr>

La coopération réglementaire peut accroître l'efficacité de la réglementation et se traduire par une efficacité économique et administrative. On a pu le constater dans le domaine de la fiscalité, où les entreprises opérant à l'échelle mondiale ont pu exploiter les écarts et les disparités entre les systèmes fiscaux des différents pays — ou faire du « forum shopping » pour baser leur activité dans les pays dont le système fiscal est le moins coûteux. On estime que cette « érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices » coûtent chaque année aux gouvernements entre 100 et 240 milliards USD de pertes de recettes, soit l'équivalent de 4 % à 10 % des recettes mondiales de l'impôt sur les sociétés (OCDE, 2021^[43]). Grâce à plus de 2 700 accords bilatéraux en matière fiscale et au travail de collaboration mené au titre du Cadre inclusif OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, qui regroupe 141 pays et juridictions, il est désormais possible de faire face à ces coûts en empêchant ce « forum shopping ».

Les services publics dans l'espace numérique, en particulier, nécessitent une coopération réglementaire s'ils entendent se mondialiser. La gouvernance des données, par exemple, doit être abordée en termes mondiaux en convenant de normes pour garantir l'interopérabilité, le partage et la réutilisation des données. Cela implique la mise en place de mécanismes communs pour le partage des données intersectorielles et transfrontalières. L'objectif n'est pas seulement de promouvoir l'accessibilité et la haute qualité des données, mais aussi de promouvoir des approches partagées en matière d'expérience utilisateur. La Recommandation de l'OCDE de 2021 sur l'amélioration de l'accès aux données et de leur

partage (OCDE, 2021^[44]) offre un ensemble de principes et d'orientations politiques visant à normaliser les approches nationales en matière de partage des données intersectorielles et transfrontalières. L'Union européenne a également adopté plusieurs directives, actes d'exécution et recommandations dans le but de promouvoir une approche cohérente de la gestion des données dans tous les pays.²

Une identité numérique fiable et portable est un exemple concret d'outil numérique qui sera décisif pour la prestation de services publics transfrontaliers. Les possibilités économiques, sociales et environnementales de parvenir à une véritable portabilité à travers les plateformes et les frontières sont considérables, comme le montre le certificat COVID numérique de l'UE. Toutefois, ces possibilités posent aux pays des défis en matière de gouvernance de l'identité numérique. Alors que les pays donnent à juste titre la priorité au développement de l'identité numérique nationale, la mise en œuvre de la portabilité transfrontalière n'en est encore qu'à ses débuts (Tableau 3.1). Comme indiqué dans le recueil des pratiques en matière d'identité numérique du G20, seuls quatre pays du G20 avaient mis en œuvre la portabilité transfrontalière en 2021. Une plus grande coopération réglementaire sera nécessaire.

Tableau 3.1. Portabilité de l'identité numérique

	Multiplateforme	Transsectorielle	Transfrontalière
Allemagne (carte d'identité de citoyen allemand ; permis de séjour électronique pour les non-ressortissants de l'UE/EEE ; eID pour les citoyens de l'UE)	X	X	X
Arabie Saoudite (carte d'identité numérique via les applications Tawakkalna et Absher)	X	X	X
Argentine (Sistema de Identidad Digital)		X	
Australie (plateforme d'identité myGOV)	X		
Brésil (plateforme d'identité GOV.BR)	X		
Espagne (Document d'identité national électronique)		X	X
Italie (système d'identité numérique du secteur public, carte d'identité électronique, carte de services nationaux)	X	X	X
Royaume-Uni (GOV.UK Verify)	X		
Singapour (Singpass et Corppass)	X	X	
Türkiye (plateforme d'identité de la passerelle d'administration en ligne)	X		

Note : Les informations ont été recueillies par le biais de l'enquête sur l'identité numérique du G20 et de recherches documentaires afin d'alimenter les discussions du Groupe de travail sur l'économie numérique du G20 en 2021, sous la présidence italienne du G20.

Source : OCDE/G20 (2021) « Recueil des pratiques d'identité numérique du G20 ».

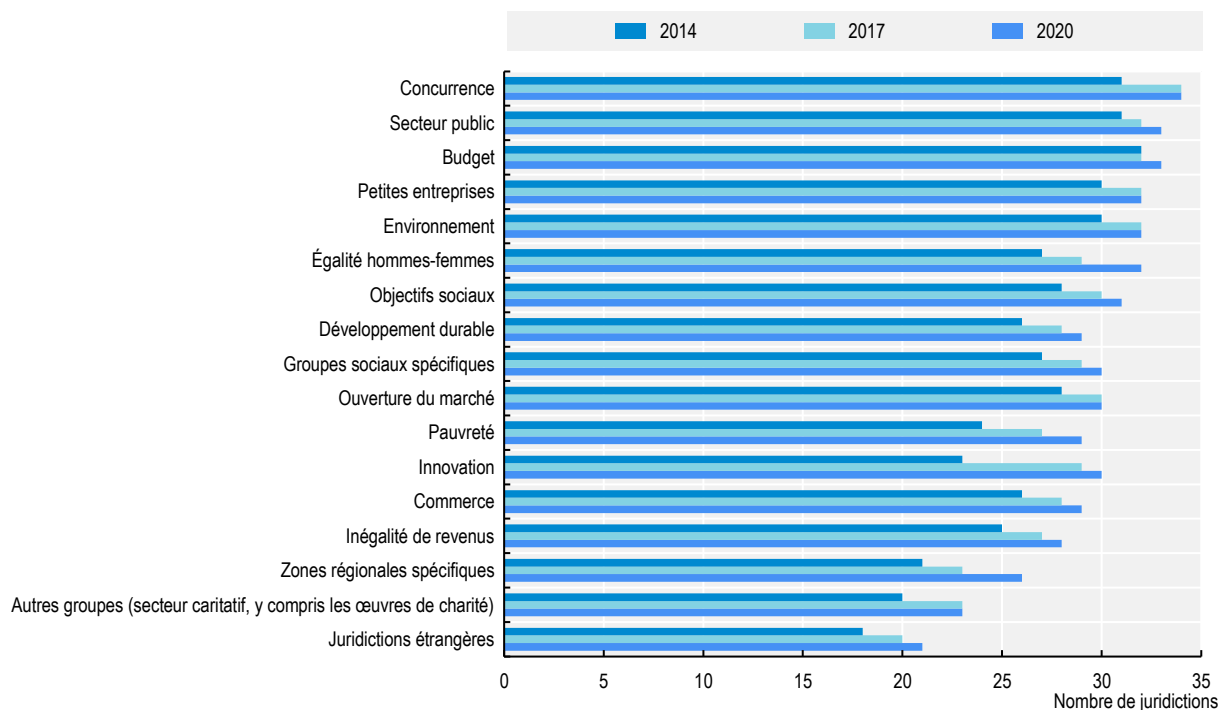
La nouvelle *Recommandation de l'OCDE sur la coopération réglementaire internationale face aux défis de portée mondiale* (OCDE, 2022^[45]) aide les décideurs et les responsables de la réglementation à adapter leurs cadres réglementaires nationaux à l'environnement international et à accroître leur capacité de résistance aux crises futures. Elle s'articule autour de trois axes : élaborer une approche de la coopération internationale à l'échelle de l'ensemble de l'administration, intégrer une perspective internationale dans l'élaboration des règles nationales et assurer une coopération réglementaire bilatérale, internationale et multilatérale.

Pour que les responsables de la réglementation prennent plus systématiquement en compte les instruments internationaux³ dans leurs activités normatives, il faut que ces instruments soient de grande qualité, largement et facilement accessibles, et aptes à servir l'intérêt général. Les données de l'OCDE soulignent la complexité de l'élaboration des règles internationales, qui correspond à un paysage de « plus de 70 000 instruments internationaux » (OCDE, 2021^[46]). Il est essentiel de garantir la qualité et l'efficacité des instruments internationaux pour relever avec succès les défis mondiaux. Les organisations internationales (OI) fournissent un cadre permanent pour le CRI en tant que plateformes de partage de données et d'expériences, ainsi que pour la recherche de consensus et l'adoption d'approches commune (OCDE, 2021^[46]). Les gouvernements peuvent s'appuyer sur les OI pour renforcer leur action face aux

défis mondiaux, par exemple en assurant une coordination spécifique pour traiter des questions complexes et multisectorielles (par exemple, « Une Santé », qui réunit la FAO, l'OMS, l'OIE et le PNUE) ou en appelant à des formes plus innovantes de partenariat multipartite public-privé (par exemple, Covax). Le Partenariat entre OI aux fins de l'élaboration efficace de règles internationales (OCDE, s.d.^[47]) peut aider les gouvernements à analyser le panorama existant et à identifier les possibilités de collaboration les plus pertinentes et les plus efficaces.

Les responsables de la réglementation peuvent également réorganiser les outils traditionnels de gouvernance réglementaire afin de promouvoir une perspective internationale dans l'élaboration des règles nationales. Par exemple, la prise en compte des impacts verts dans les analyses d'impact de la réglementation (AIR) est une approche utile pour garantir que l'impact de toute nouvelle réglementation sur la réalisation des engagements nationaux ou internationaux en matière d'environnement est dûment pris en considération. Alors que tous les membres de l'OCDE prennent en compte les impacts environnementaux dans les AIR (Graphique 3.6), beaucoup moins de membres exigent que les impacts environnementaux de leurs réglementations sur les juridictions étrangères soient systématiquement pris en compte (OCDE, 2021^[41]).

Graphique 3.6. Les organismes de réglementation de l'OCDE évaluent les impacts de la réglementation en fonction d'un nombre croissant de facteurs, mais tiennent encore rarement compte des impacts sur les juridictions étrangères



Note : Les données sont fondées sur 34 pays membres de l'OCDE et l'Union européenne.

Source : Indicateurs des enquêtes 2014, 2017 et 2021 sur la politique et la gouvernance réglementaires.

3.4.4. Promouvoir une pensée innovante au sein du gouvernement en vue d'une action mondiale

Des outils novateurs tels que la collaboration internationale en matière d'expérimentation politique, l'innovation axée sur les missions et les techniques de renseignement de base peuvent aider les

gouvernements à s'attaquer aux problèmes transfrontaliers. Le recours à l'innovation pour relever les défis mondiaux exige « d'ouvrir les bureaucraties » aux processus de création de solutions aux problèmes. L'objectif est de s'opposer aux pratiques établies et aux fondements cognitifs et normatifs, en déclenchant des processus d'apprentissage transformateurs tout en créant une appropriation commune face aux solutions nouvelles et audacieuses. Dans le même temps, l'itération continue et la mise à l'essai de nouvelles idées et solutions de manière agile peuvent contribuer à promouvoir l'apprentissage et la mise en œuvre rapide tout en maintenant les niveaux de risque à un degré gérable. Pourtant, dans le secteur public, ces approches sont souvent entravées par une série de facteurs, dont les suivants :

- Des écosystèmes transfrontaliers peu développés ou mal connus ;
- Une résistance culturelle aux activités et processus ouverts et non linéaires ;
- Un manque de retour d'information et de systèmes d'apprentissage pour tester les nouvelles idées ;
- Absence de facilitateur transfrontalier chargé de nouer des relations et de faire avancer la situation.

3.4.5. Collaboration internationale dans l'expérimentation des politiques

L'expérimentation peut aider à concevoir, tester et évaluer les résultats des politiques. La capacité d'expérimentation multilatérale coordonnée est cruciale pour élargir la compréhension des conditions de réussite d'une politique donnée pour relever un défi mondial. Il est donc nécessaire de mener des expérimentations au-delà des frontières et des juridictions pour s'attaquer à des problèmes mondiaux tels que le changement climatique.

Le recours à l'expérimentation transfrontalière a bénéficié de l'essor de la communauté internationale de l'analyse comportementale, qui peut mobiliser des approches utiles pour concevoir et mettre en œuvre des solutions efficaces. L'OCDE soutient ces efforts transfrontaliers par le biais de son outil en ligne « Behavioural Insights », qui comprend une [carte interactive des unités de BI](#), présentant des unités dans 43 pays ; un [Recueil international de projets](#), comprenant plus de 100 projets de BI, et un [portail de pré-enregistrement](#) permettant aux praticiens de BI de contribuer activement au partage des connaissances et à la rigueur scientifique en partageant des plans de pré-analyse avec la communauté des sciences comportementales aux premiers stades de l'expérimentation BI et de la mise à l'essai des politiques. Grâce à la collaboration et à la coproduction, les experts en BI travaillant ensemble dans différents pays sont en mesure de générer des idées uniques pour aborder des questions politiques complexes, y compris des défis mondiaux. Un exemple récent est celui du Canada, qui utilise les éclairages comportementaux pour aider les décideurs à mieux connaître le degré d'acceptation et d'engagement des citoyens à l'égard des politiques vertes, pour donner aux décideurs les moyens d'évaluer et de mesurer l'efficacité des politiques vertes en cours ou proposées, et pour fournir des données empiriques permettant de mieux anticiper les défis futurs et de mieux s'y préparer (voir le Chapitre 4).

3.4.6. Innovation axée sur les missions

L'innovation axée sur les missions est également un outil prometteur qui peut contribuer à résoudre les défis complexes auxquels les gouvernements sont confrontés aujourd'hui, comme la réalisation d'objectifs climatiques ambitieux. L'innovation axée sur les missions implique une approche systémique comprenant des mesures politiques et réglementaires mobilisant la science, la technologie et l'innovation. Ces mesures couvrent différentes étapes du cycle de l'innovation, de la recherche à la démonstration et au déploiement sur le marché, combinent des instruments d'incitation à l'offre et à la demande, et couvrent plusieurs domaines et disciplines politiques (Larrue, 2021^[48]). Le recours à l'innovation axée sur les missions implique de formuler les défis sociétaux mondiaux par des objectifs mesurables, ambitieux et limités dans le temps, tels que l'objectif de neutralité carbone d'ici à 2030. Ensuite, le secteur public joue un rôle actif en réunissant et en coordonnant les acteurs et les ressources autour des questions complexes,

intersectorielles et transnationales qui ne peuvent être résolues par des acteurs individuels seuls. Une enquête de l'Observatoire de l'OCDE pour l'innovation dans le secteur public réalisée en 2022 montre que l'innovation axée sur les missions peut contribuer à remédier au manque de consensus entre les différents partis politiques en concentrant les efforts sur un objectif commun (OCDE/Danish Design Centre, 2022^[49]).

L'innovation axée sur les missions a été testée dans divers domaines qui touchent à des défis mondiaux, tels que la santé, la technologie et l'environnement. La Commission européenne a adopté le cadre de l'innovation axée sur les missions dans cinq domaines : l'adaptation au changement climatique, y compris la transformation sociétale ; le cancer ; la santé des océans, des mers, des eaux côtières et intérieures ; les villes neutres sur le plan climatique et intelligentes ; la santé des sols et l'alimentation. Les gouvernements nationaux ont également adopté de telles approches, par exemple les partenariats de recherche et d'innovation vertes axés sur les missions lancés par le Fonds d'innovation du Danemark. Les missions offrent au secteur public la possibilité de concentrer son attention et ses ressources sur les questions clés de notre époque et, ce faisant, de s'attaquer de front aux défis essentiels au bien-être des citoyens. Toutefois, en tant que domaine émergent, il est nécessaire d'identifier les capacités requises pour fournir une innovation orientée vers les missions, de mettre en place des mécanismes appropriés d'établissement des responsabilités et d'évaluation, et d'établir des cadres de gouvernance à long terme pour les missions dont les objectifs sont fixés pour 2030 ou 2050. Cette démarche est actuellement soutenue par le Mission Action Lab de l'OCDE (Encadré 3.5).

Encadré 3.5. Aider les gouvernements à aborder l'innovation axée sur les missions par des approches multidisciplinaires grâce au Mission Action Lab de l'OCDE

Le Mission Action Lab de l'OCDE, créé en 2021, a pour objectif d'aider les gouvernements à relever les défis liés à la mise en œuvre des missions afin de permettre une innovation axée sur les missions. Le laboratoire se concentre spécifiquement sur la gouvernance des missions, la gestion d'un portefeuille d'innovations liées aux missions et l'évaluation des missions. En coordination avec les partenaires de recherche, le laboratoire soutient les éléments suivants :

- Développement d'outils et de méthodes de diagnostic pour évaluer les besoins et les conditions cadres liés à l'adoption d'une approche d'innovation axée sur les missions, ainsi que d'outils et de méthodes pratiques basés sur l'apprentissage appliqué.
- Partage des bonnes pratiques concernant l'exécution des missions (par exemple, l'approche du portefeuille de projets, le financement mixte, le suivi, l'évaluation systémique, le regroupement des instruments de politique de l'offre et de la demande, etc.)
- Conception de mécanismes de gouvernance pour l'innovation axée sur les missions dans une variété de contextes, y compris dans une perspective nationale, infranationale et transfrontalière.
- Analyse et mise à l'essai de mécanismes appropriés pour inclure les parties prenantes, en particulier les groupes qui, traditionnellement, ne s'engagent pas dans les initiatives menées par le gouvernement.
- Développement d'outils spécifiques pour piloter les portefeuilles et les écosystèmes d'innovation axés sur les missions, ainsi que le suivi et l'évaluation des missions.

Source : Ceci reflète un effort conjoint de l'Observatoire pour l'innovation dans le secteur public, de la Direction de la science, de la technologie et de l'innovation et de la Direction de la coopération pour le développement de l'OCDE.

3.4.7. Protéger l'action mondiale contre toute influence indue

Les actions mondiales dirigées sous l'impulsion des démocraties qui visent à promouvoir la coopération internationale afin de relever les défis majeurs à l'échelle mondiale peuvent également être à la merci d'une influence indue, qu'elle soit exercée tant par de grands intérêts privés que par des acteurs étrangers. De nombreux secteurs économiques et industriels peuvent être directement concernés par le dénouement des débats et négociations sur les mesures à prendre à l'échelle mondiale.

Pour autant, il est crucial d'instaurer le dialogue avec les décideurs publics pour que les entreprises, les associations professionnelles, les syndicats et d'autres groupes d'intérêts concernés par des réglementations connexes ou d'autres formes de décisions publiques soient en mesure de s'attaquer aux défis mondiaux. En général, pour faire en sorte que les groupes d'intérêt puissent exercer leur influence et faire valoir leurs points de vue, les décideurs publics disposent d'une multitude d'approches pour consulter les parties prenantes, que ce soit par des audiences parlementaires, la nomination d'instances *ad hoc* et de groupes d'experts ou la prise de rendez-vous avec des dirigeants politiques. Or toutes les initiatives qui s'attaquent à des défis d'envergure mondiale ont comme spécificité commune qu'une grande part de ces parties prenantes peuvent être des entités étrangères ou internationales, ou détenir des enjeux considérables, comme c'est le cas des entreprises technologiques dans le contexte de la transformation numérique. Il est donc essentiel de tenir compte également du risque qu'une influence indue soit exercée afin de relever efficacement les défis mondiaux.

Des éléments probants de plus en plus nombreux montrent que les dérives du lobbying et d'autres pratiques d'influence peuvent entraver les progrès des pays à mettre en œuvre des mesures prises à l'échelle mondiale. Par exemple, sur la question du changement climatique, une analyse de documents et de communications internes entre 1977 et 2014 d'un géant du pétrole et du gaz a révélé que, bien que ses propres recherches aient établi que le changement climatique était causé par l'activité humaine, l'entreprise s'est livrée à diverses pratiques, notamment la publication d'articles d'opinion dans la presse, destinées à semer le doute, à influencer l'opinion publique et à réduire la pression réglementaire (Oreskes et Conway, 2010^[50] ; Supran et Oreskes, 2017^[51]). Par le passé, les entreprises pétrolières et gazières ont été les principaux mécènes de groupes de réflexion et de groupes de pression remettant en cause la science climatique établie ou les principaux financiers de publicités sur les réseaux sociaux ou des campagnes véhiculant une image de marque trompeuse de responsabilité écologique (InfluenceMap, 2019^[52] ; Graham, Daub et Carroll, 2017^[53]). Au regard du manque de transparence quant à l'identité des soutiens à ces organisations ou à ces campagnes, il existe un risque réel de tromper ou de dérouter l'opinion publique.

Pour accroître la transparence quant aux intérêts susceptibles d'exercer des activités de lobbying pour influencer sur des décisions nationales dotées d'une importance mondiale, les pouvoirs publics disposent d'outils tels que ceux qui sont décrits dans le rapport de l'OCDE sur le lobbying (OCDE, 2021^[54]) :

- Des registres de lobbying qui durcissent les exigences de divulgation des activités de lobbying, afin que soient renseignés les objectifs de ces activités, leurs bénéficiaires, les décisions visées et les types de pratiques utilisées, y compris le recours aux réseaux sociaux comme moyen d'influence. Ainsi, en avril 2021, l'Union européenne a conclu un accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne sur l'adoption d'un registre de transparence obligatoire, obligeant les représentants d'intérêts à s'enregistrer avant d'exercer certaines activités de lobbying liées à l'une des trois institutions signataires. Cet accord couvre également les activités de lobbying dites « indirectes » qui ont pris de l'ampleur à la faveur de la pandémie de COVID-19.
- Rendre public l'agenda des hauts fonctionnaires qui participent aux processus décisionnels pertinents (par exemple, les ministres du Numérique, de la Santé et de l'Environnement).

- Imposer la divulgation *a posteriori* de la manière dont les décisions législatives ou réglementaires ont été prises. Les informations ainsi révélées pourraient inclure l'identité des parties prenantes rencontrées, les fonctionnaires impliqués ainsi que l'objet et le résultat de leurs réunions, de même qu'une évaluation de la manière dont les contributions reçues ont été prises en compte dans la décision finale.
- Élargir l'obligation de divulgation des dons des entreprises à des partis politiques afin d'accroître le droit de regard quant à la participation des entreprises aux processus concernés sur l'action publique à l'échelle mondiale. Par exemple, les entreprises concentrées dans les secteurs très gourmands en énergie et en combustibles fossiles essuient des critiques de plus en plus vives de la part des investisseurs, des actionnaires et des consommateurs, qui leur reprochent de jouer les faux-semblants des engagements climatiques ou des politiques de durabilité afin de soigner leur image de responsabilité écologique, tout en se livrant parallèlement à un lobbying pour faire barrage aux politiques climatiques contraignantes ou les retarder, ou en versant des dons à des candidats opposés au renforcement de la réglementation sur le climat. Depuis quelques années, la pression exercée par les investisseurs et les principaux gestionnaires d'actifs pour que le lobbying et le financement des partis politiques soient davantage considérés comme un risque pour la performance environnementale, sociale et de bonne gouvernance (ESG) des entreprises a eu une influence non négligeable sur les stratégies commerciales des entreprises. Dans le domaine du climat, le nombre de propositions d'actionnaires visant la divulgation par les entreprises d'informations à même d'éclaircir leurs interactions avec le milieu politique a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, pour figurer parmi les résolutions d'actionnaires les plus fréquemment soumises au vote (InfluenceMap, 2021^[55] ; Glass Lewis, 2021^[56]). Une meilleure communication sur les dépenses de lobbying et les contributions politiques — avec une meilleure transparence sur les objectifs et les résultats en matière d'ESG — permettrait aux investisseurs et aux autres parties prenantes d'évaluer, entre autres, dans quelle mesure les objectifs des activités de lobbying et des dépenses politiques sont susceptibles d'avoir des objectifs divergents de ceux des initiatives de durabilité.

La désignation de groupes d'experts et d'organes consultatifs *ad hoc* doit s'accompagner de garde-fous adéquats de transparence et d'intégrité, afin d'assurer la légitimité des avis formulés. Pour atteindre des objectifs à l'échelle mondiale, les pays peuvent faire appel à des groupes d'experts et des organes consultatifs indépendants spécialisés, tels que, dans le domaine du climat, le Haut Conseil pour le climat en France, le Climate Change Advisory Council en Irlande et le Committee on Climate Change au Royaume-Uni. Selon leur statut et leur mandat, leurs missions peuvent inclure la présentation au Parlement et/ou au gouvernement d'une analyse objective sur les risques liés au climat. La composition de ces organes peut consister exclusivement en des chercheurs ou des universitaires ou s'appuyer sur une composition plus large (Weaver, Lotjonen et Ollikainen, 2019^[57] ; Averchenkova, Fankhauser et Finnegan, 2018^[58]). Or les représentants du secteur privé qui participent à ces groupes consultatifs ont directement accès aux processus décisionnels sans être considérés comme des lobbyistes, alors qu'ils peuvent, inconsciemment ou délibérément, favoriser les intérêts de leur entreprise ou de leur secteur et, par ricochet, également accroître le potentiel de conflits d'intérêts. En 2019, seulement 47 % des pays de l'OCDE fournissaient des informations sur les participants aux groupes consultatifs, ce qui laisse une marge considérable pour améliorer la transparence. Pour que le grand public ait un droit de regard, il doit pouvoir consulter en ligne les informations sur la structure des groupes, leur mandat, leur composition et leurs critères de sélection. Ces groupes doivent également adopter des règles de procédure, notamment en ce qui concerne les modalités de nomination, les normes de conduite et, surtout, observer des procédures de prévention et de gestion des conflits d'intérêts (OCDE, 2021^[54]).

Sans compter que plusieurs régimes autocratiques investissent activement dans des organisations internationales et leurs structures de gouvernance mondiale connexes. Il est donc essentiel de contrer l'influence indue exercée par une poignée d'acteurs et de régimes autocratiques et l'élaboration qui en

découle de politiques partiales. Si plusieurs organisations internationales⁴ ont pris des mesures dans ce sens, il reste néanmoins des progrès à faire. D'où la nécessité que les pays prônent des réformes s'inspirant de bonnes pratiques et conformes aux normes existantes, y compris les principes de l'OCDE pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying.

3.5. Renforcer la résilience face à une influence étrangère indue

Dans un contexte de la mondialisation, les démocraties sont confrontées à multitude de défis. On compte parmi eux les effets déstabilisateurs induits par les influences indues qu'exercent des puissances étrangères sur la démocratie, parmi elles certains régimes autocratiques.

Le potentiel de déstabilisation ciblée de démocraties dans les pays de l'OCDE de la part de régimes autocratiques se manifeste à trois grands niveaux. Premièrement, ces régimes peuvent exploiter les failles du système pour encourager des campagnes de désinformation, financer des partis politiques dans des buts malveillants et provoquer des ingérences étrangères dans l'élaboration des politiques nationales.⁵ Deuxièmement, les démocraties peuvent elles-mêmes être vulnérables à des activités illégales et illicites, qu'il s'agisse de corruption ou de commerce illicite par exemple. Troisièmement, l'action mondiale des démocraties pour s'attaquer à des défis majeurs peut également pâtir de l'influence indue des activités de lobbying auxquelles se livrent tant des acteurs étrangers que de puissants intérêts privés, comme on l'a vu à la section précédente. Malgré les multiples efforts de la communauté internationale, les recettes de certaines de ces activités trouvent parfois moyen de s'infiltrer dans les économies des démocraties, car souvent elles offrent des refuges plus sûrs.⁶ Tous ces facteurs se conjuguent pour contribuer à affaiblir la cohésion interne des sociétés démocratiques et à susciter des perceptions du caractère dysfonctionnel et corrompu des démocraties, qui sont indignes de confiance et faciles à soudoyer, qui au bout du compte peuvent se traduire par un renforcement du soutien à des formes de gouvernement non démocratiques (Zelikow et al., 2020^[59]).

Pour que les démocraties restent ouvertes sur l'extérieur dans un contexte de mondialisation, des investissements s'imposent pour mieux les protéger de la déstabilisation de leur propre modèle par des puissances étrangères. Il s'agit pour cela de discerner les menaces étrangères, de les contrer et d'évaluer les risques. Le renforcement de la résilience à ces risques nécessite un certain nombre d'actions qui s'appuient mutuellement, notamment la prévention de la mésinformation et de la désinformation ; le renforcement de l'intégrité et de la transparence des activités de lobbying et de toutes les formes d'influence, y compris de financement des partis politiques ; le renforcement de l'intégrité et de la transparence dans les secteurs à but non lucratif et de l'éducation, en s'attaquant aux fautes des programmes de citoyenneté par investissement et de résidence par investissement (CBI/RBI) ; ainsi que le comblement des lacunes fondamentales dans les cadres de lutte contre les échanges illicites et le blanchiment d'argent, et ceux de la propriété effective et de la transparence fiscale, par l'adoption d'approches multidisciplinaires à grande échelle.

3.5.1. Prendre la mesure des menaces que les régimes autocratiques font peser sur les démocraties

Les données probantes sont de plus en plus nombreuses quant à l'étendue et à la portée des pratiques auxquelles ont recours certains régimes autocratiques pour s'ingérer dans les affaires intérieures de démocraties. Ces régimes ont employé toutes sortes de moyens pour gagner de l'influence dans les pays démocratiques. Certains moyens sont exercés de façon ouverte et légitime par l'entremise de leur ambassade ou de leur représentant permanent, qui participent directement à certains débats démocratiques dans le pays d'accueil. Toutefois, en se jouant dans l'ombre, un grand nombre des méthodes et voies utilisées posent un risque pour les démocraties et sont considérées comme constituant des activités d'« ingérence étrangère » dans la mesure où elles concernent « les activités clandestines,

trompeuses et coercitives entreprises par des acteurs étrangers (ou pour le compte de ceux-ci) afin de favoriser leurs intérêts ou leurs objectifs ». ⁷ Ces activités se manifestent notamment par des campagnes de désinformation, l'exploitation des failles des mécanismes de lobbying et de financement politique pour s'ingérer dans les processus de prise de décisions et d'élaboration des politiques, des efforts d'entrave à la liberté des médias et la cooptation des institutions civiques par divers moyens. Des actions de la sorte peuvent non seulement saper la confiance du public dans les démocraties, mais aussi avoir un effet transformateur sur les politiques intérieures et étrangères, le système électoral, les intérêts économiques et la sécurité nationale (OCDE, 2021^[54]). Certains pays de l'OCDE n'ont pas attendu pour agir et les ripostes qu'ils prennent peuvent servir de bonnes pratiques pour renforcer la résilience des démocraties face aux risques mondiaux.

La propagation de contenus de mésinformation et de désinformation

La propagation de contenus de mésinformation et de désinformation constitue une menace fondamentale pour le libre échange d'informations factuelles qui constitue le socle de la vie démocratique (voir le Chapitre 1). Si la désinformation et la mésinformation relèvent d'un phénomène complexe et multidimensionnel, abordé au Pilier 1 de l'initiative « Renforcer la démocratie », l'action de certains régimes autocratiques peut également les influencer profondément. L'actualité récente, notamment la propagation de contenus de désinformation sur les vaccins pendant la pandémie de COVID-19, sur l'attaque du 6 janvier 2021 contre le Capitole américain et sur l'agression russe contre l'Ukraine, souligne bien à quel point des informations fausses et trompeuses dirigées depuis l'étranger peuvent affaiblir la capacité des démocraties à établir les modalités d'un débat démocratique éclairé et factuel, afin de protéger leurs intérêts nationaux et de préserver la sécurité nationale. De telles actions peuvent potentiellement favoriser l'érosion de la confiance dans les valeurs de la démocratie. Si les acteurs qui répandent des contenus de mésinformation et de désinformation sont nombreux, des éléments probants révèlent qu'une partie de ces campagnes émerge de régimes autocratiques. Par exemple, les données publiées par les grandes plateformes numériques sur les origines et les cibles des campagnes montrent que ces plateformes ont spécifiquement pris des mesures pour lutter contre les campagnes en provenance de grands pays autocratiques (Bradshaw et Howard, 2019^[60]). Un nombre croissant de pays, dont beaucoup sont des démocraties, sont la cible de ces campagnes. Un rapport de 2019 fait état d'une tendance à la hausse du nombre de pays victimes de campagnes de désinformation, passant de 28 en 2017 et 48 en 2018 à 70 en 2019 (Bradshaw et Howard, 2019^[60]). En mars 2021, le projet EUvsDisinfo de l'Union européenne a révélé que depuis 2015, l'Allemagne est la cible principale des campagnes de désinformation russes, avec 700 cas de désinformation ciblant l'Allemagne, 300 la France, 170 l'Italie et 40 l'Espagne (EU Disinfo Lab, 2021^[61]).

Certains régimes autocratiques emploient toutes sortes de tactiques pour cibler les démocraties à l'aide de fausses informations. Par exemple, les articles traduits en français, en allemand et en espagnol à base de fausses informations qu'ils diffusent en ligne reçoivent davantage d'écho que des sources d'information établies comme celles en provenance des principaux organes d'information nationaux (Oxford Internet Institute Programme on Democracy & Technology, 2020^[62]). Pour un régime autocratique, le ciblage des hispanophones, en particulier en Amérique latine, peut être perçu comme une tentative d'affirmer son influence géopolitique dans une région où il a des intérêts économiques, tout en renforçant par la même occasion la polarisation de la société (Philips et al., 2020^[63]). Une autre tactique répandue consiste à encourager des journalistes étrangers à défendre des théories discréditées.

Le Pilier 1 examine en détail les mesures permettant de renforcer la résilience des démocraties face à la mésinformation et à la désinformation, parmi lesquelles : i) l'anticipation de la publication et de la propagation de contenus de mésinformation et de désinformation et la riposte à celles-ci ; ii) la prévention de la publication et de la propagation de contenus de mésinformation et de désinformation par des mesures destinées à accroître la transparence ; et iii) la mise à mal des vecteurs économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation (voir le Chapitre 1).

L'exploitation des failles présentes dans les mécanismes de lobbying et de financement politique

Si les activités d'influence par des puissances étrangères sont légitimes, des problèmes se posent lorsque des acteurs étrangers contournent les règles existantes ou influencent des gouvernements démocratiques par des moyens opaques. Par exemple, les pressions exercées par des entreprises proches de certains régimes autocratiques soulèvent des craintes pour la sécurité nationale dans les démocraties où elles sont implantées (OCDE, 2021^[54]). D'aucuns s'inquiètent que du matériel technologique vendu par certaines entreprises puisse ouvrir la voie à des activités d'espionnage ou compromettre la sécurité économique par le vol de secrets d'affaires et de propriété intellectuelle.⁸

Les failles présentes dans les cadres de financement politique peuvent aussi être exploitées par certains pour tenter d'influencer les processus politiques et décisionnels. Ces failles sont multiples, que ce soit la remise de dons en nature, le recours à des intermédiaires pour soudoyer des donateurs, des politiciens et des partis, l'emploi de structures sociales opaques pour dissimuler l'origine de dons ou encore l'utilisation de cryptomonnaies et de cartes sans espèces. S'ajoutent d'autres tactiques, comme l'achat par des partis politiques d'annonces publicitaires sur les réseaux sociaux et le financement d'entreprises de presse écrite et audiovisuelles dans les pays démocratiques, ainsi que le recours à des clubs, des entreprises et des instances civiques pour servir de donateurs comme moyen d'éviter la divulgation de l'origine des fonds.⁹ Ces régimes peuvent également soudoyer d'anciennes personnalités politiques en leur offrant un siège au conseil d'administration de grandes entreprises publiques. Ces diverses failles sont autant de moyens permettant à des régimes non démocratiques de financer de manière détournée des partis politiques, des candidats, des campagnes ou des groupes et élites politiquement influents dans des pays démocratiques.

Afin de renforcer leur résilience face à l'utilisation détournée des mécanismes de lobbying et de financement politique, les démocraties disposent de plusieurs outils. Par exemple, pour lutter contre les risques d'ingérence étrangère par des activités de lobbying illicites, les démocraties pourraient améliorer la transparence sur l'identité des acteurs étrangers et des personnalités auprès desquelles ils font pression, ainsi que sur les enjeux qui sont la cible de ces activités. Pour l'heure, seuls quatre membres de l'OCDE ont mis en place des mécanismes (y compris de transparence en matière de lobbying) pour lutter contre les risques posés par les lobbies étrangers (OCDE, 2021^[54]). En outre, pour éviter que les mécanismes de financement des partis politiques ne servent d'outil de cooptation des démocraties, il appartient à ces dernières de combler les diverses failles qui existent dans leurs réglementations respectives. Les administrations peuvent ainsi élargir les définitions des contributions en nature, renforcer les obligations de divulgation relatives au recours à des sociétés-écran, à des organismes à but non lucratif et à des petits donateurs, imposer des restrictions quant aux fonctions que peuvent exercer d'anciennes personnalités politiques ayant assumé des responsabilités à l'échelon national en resserrant les pratiques de pantouflage, assurer la transparence dans les achats numériques et le financement des médias, et exiger la déclaration obligatoire des offres d'aide émanant de puissances étrangères.

Plusieurs démocraties sont allées plus loin dans leurs efforts de renforcement de leur résilience aux ingérences étrangères en élaborant des stratégies ciblées et en attribuant des responsabilités aux institutions concernées pour repérer toute ingérence étrangère, y répondre et renforcer la résilience à celle-ci. Par exemple, l'Australie a adopté une *stratégie de lutte contre les ingérences étrangères*, articulée autour de cinq piliers : i) renforcer la capacité de répondre aux besoins actuels et futurs ; ii) collaborer avec les secteurs à risque afin de les sensibiliser et d'élaborer des stratégies d'atténuation ; iii) dissuader les auteurs d'ingérence en renforçant la résilience de la société australienne ; iv) prendre des mesures de défense directe contre les activités d'ingérence étrangère par une réponse concertée de l'administration publique ; et v) faire appliquer les lois de lutte contre les ingérences étrangères, en enquêtant sur les infractions et en engageant des poursuites (Gouvernement de l'Australie, Ministère de l'Intérieur, 2022^[64]). Au Canada, des efforts sont en cours afin d'aider les organismes publics responsables à mieux comprendre les techniques d'ingérence étrangère et à renforcer leur coopération pour contrer les

menaces.¹⁰ En outre, le Comité des parlementaires chargé d'examiner les menaces d'ingérence étrangère insiste également sur la nécessité de faire preuve d'intégrité publique pour les contrer. Le Comité a fait observer en particulier que « il faudrait rappeler aux ministres du Cabinet [...] que conformément à la *Loi sur les conflits d'intérêts*, les titulaires d'une charge publique doivent toujours accorder la priorité à l'intérêt public avant leurs intérêts personnels » (Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (Canada), 2019^[65]).

Des institutions civiles, universitaires et d'enseignement malmenées

Le recours par des acteurs étrangers aux secteurs caritatif et éducatif en vue de transformer leur réputation est de plus en plus documenté. Les mesures employées à cette fin peuvent inclure la dotation en capital d'un programme ou d'un institut, l'invitation d'une personnalité extérieure ou d'un conférencier à prendre la parole lors de manifestations de haut niveau ou l'obtention d'une admission préférentielle dans des établissements universitaires.¹¹ Le risque posé aux démocraties est indubitable lorsque des acteurs de régimes autocratiques sont en mesure de redorer leur blason en se livrant à des activités soi-disant « vertueuses » qui leur permettent d'avoir accès à des prises de participation dans des entreprises et des partis politiques.

Des acteurs de certains régimes autocratiques malmènent aussi des institutions éducatives, sociales et culturelles des démocraties. Pour preuves les cas documentés d'ingérence étrangère dans le secteur de l'éducation par toutes sortes de moyens :

- Exiger d'universités ou d'employés universitaires, ou faire pression sur eux, pour qu'ils changent les programmes d'études à la faveur d'un agenda politique, religieux ou social étranger.
- Employer divers moyens pour tenter de modifier ou d'orienter le programme de recherche d'une université vers des domaines de recherche particuliers.
- Cibler et recruter du personnel et des étudiants pour promouvoir les intérêts d'un acteur étranger.
- Organiser des cyberattaques en exploitant des vulnérabilités du réseau et d'accès non autorisé (Gouvernement de l'Australie, Ministère de l'Éducation, des Compétences et de l'Emploi, s.d.^[66]).

Or pour renforcer la résilience face aux ingérences de certains régimes autocratiques dans ces universités, il est indispensable de combler les lacunes qui existent au niveau des normes d'intégrité et de transparence. Ainsi, les États pourraient demander à ces institutions qu'elles se dotent d'une structure de gouvernance solide (notamment des normes clairement établies de transparence, d'obligation de rendre compte et d'intégrité et des mesures de contrôle interne et de gestion des risques) et exiger que le secteur rende compte publiquement de l'identité des donateurs, du montant des dons et des conditions majeures soumises à ces dons.¹²

La mise à mal de l'environnement dans lequel évoluent les médias et la société civile

L'existence d'un environnement favorable aux médias et aux organisations de la société civile est indispensable pour demander des comptes aux institutions démocratiques. Or cette existence dépend d'un cadre qui autorise la liberté d'opinion et d'expression, la liberté d'association, la liberté de rassemblement pacifique et le droit de participer aux affaires publiques. Un environnement favorable garantit en outre que les médias, y compris les journalistes d'investigation, sont à même de remplir leur rôle de « sentinelles » sans avoir à s'autocensurer de crainte de représailles (juridiques ou autres) (OCDE, 2020^[67]). Pourtant, lorsque des acteurs étrangers s'en mêlent, force est de constater que les tentatives sont de plus en plus nombreuses d'ébranler cet environnement favorable. Dans certains pays, des acteurs autocratiques brandissent la « menace d'actions en justice sans fin et des coûts associés pour faire pression sur leurs adversaires en se prévalant de lois sur la diffamation et la protection de la vie privée » (Gouvernement du Royaume-Uni, 2022^[68]). Leur effet dissuasif conduit souvent à l'autocensure, que ce soit de la part de

journalistes qui s'abstiennent de faire des recherches, d'éditeurs qui s'abstiennent de commander des articles ou d'avocats qui conseillent de s'abstenir de publier certains articles (Bullough, 2022^[69]).

Un environnement favorable aux médias et à la société civile garantit que les lois sur la diffamation sont adaptées à l'objet visé et permettent la publication d'informations d'intérêt public, tout en contrôlant de près les concentrations dans les grands médias publics et du rôle des actionnaires étrangers dans les principaux organes d'information. D'autres politiques pourraient être envisagées, parmi elles le plafonnement des coûts que les requérants peuvent recouvrer en cas de litige, pour éviter que ces lois ne soient détournées comme moyen de mettre en difficulté financière des journalistes d'investigation et des éditeurs, ainsi que le renforcement de l'application de la loi antitrust dans les médias et les organes d'information (Gouvernement du Royaume-Uni, 2022^[68]).

3.5.2. S'attaquer aux autres préjudices directs et indirects de certains régimes autocratiques

Les démocraties peuvent également être victimes d'un large éventail d'activités menées par certains régimes autocratiques qui ont des effets délétères sur les citoyens, les administrations, les secteurs d'activité et les sociétés dans leur ensemble. La menace croissante que présente le commerce illicite est un exemple notable de ces risques à l'échelle mondiale. De même, les programmes de résidence par investissement et de citoyenneté par investissement (RBI/CBI) peuvent être utilisés et détournés pour dissimuler ou faciliter des activités de criminalité financière et économique, y compris la corruption, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent.

Le commerce illicite

Le commerce illicite procure à certains régimes des recettes importantes, soit sous forme de produit direct du commerce illicite, soit indirectement sous forme de bénéfices économiques tirés de la facilitation du commerce illicite en provenance de ces régimes ou qui transitent par eux. L'ampleur du commerce illicite est sidérante : à titre d'exemple, les recherches de l'OCDE estiment qu'en 2019, le commerce illicite de produits contrefaits s'élevait à lui seul à 460 milliards USD (OCDE/EUIPO, 2021^[70]). Même si ces régimes peuvent ne s'en approprier qu'une fraction, elle n'en reste pas moins une source importante de revenus qui, à son tour, peut financer des activités d'ingérence étrangère dans des démocraties. Un autre exemple est celui des zones de libre-échange qui, souvent, manquent de transparence et de surveillance et offrent par conséquent des possibilités de commerce illicite dans de nombreux pays (OCDE/EUIPO, 2018^[71]).

Il est prouvé que certains régimes autocratiques sont des vecteurs du commerce illicite en produisant et en fournissant des biens illicites ou en autorisant l'utilisation détournée de leur infrastructure logistique à des fins d'échanges illicites. Les recherches de l'OCDE montrent ainsi qu'il faut s'attendre à ce que des pays dotés d'une bonne infrastructure logistique pour les échanges mais faibles sur le plan des règles de gouvernance et de l'état de droit deviennent d'importants vecteurs du commerce illicite (OCDE/EUIPO, 2018^[72]). Le commerce illicite a des effets considérables sur les échanges, l'emploi, l'innovation, la santé et la sécurité des citoyens ainsi que sur l'environnement, qui se répercutent sur les secteurs d'activité, les administrations publiques, les consommateurs et la société dans les pays démocratiques. Les réseaux criminels qui stimulent le commerce illicite réduisent la part de marché des entreprises légitimes et sapent l'innovation. Pour des secteurs tels que les produits pharmaceutiques contrefaits ou les produits chimiques de qualité inférieure, la santé et la sécurité des consommateurs peuvent être gravement mises en danger et des dommages environnementaux peuvent apparaître.

Pour relever ces défis, les administrations et les acteurs privés doivent se mobiliser. Pour commencer, les pays peuvent chercher à collaborer avec les intermédiaires commerciaux concernés, y compris les protocoles de connaissance du client (dits « KYC »), en vue de renforcer les capacités de détection des itinéraires d'échanges susceptibles de bénéficier au contournement des sanctions. D'autres mesures consistent à assurer l'interopérabilité des systèmes d'application, à renforcer les capacités des activités

d'application de la loi et de renseignement et à améliorer la collaboration interne entre les organismes nationaux concernés. La recommandation de l'OCDE sur la lutte contre le commerce illicite: renforcement de la transparence dans les zones franches (OCDE, 2019^[73]) présente également une norme visant à réduire le risque d'utiliser un grand nombre de ces zones comme pôles pour le trafic illicite.

Les programmes de résidence par investissement et de citoyenneté par investissement

Les citoyens fortunés et les acteurs qui entretiennent des liens avec certains régimes autocratiques peuvent profiter des programmes de résidence par investissement (« RBI » de l'anglais *Residence-by-Investment*) et de citoyenneté par investissement (« CBI » de l'anglais *Citizenship-by-Investment*) pour dissimuler ou faciliter des activités de criminalité financière et économique, y compris la corruption, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent. Par exemple, lorsque les mesures de diligence raisonnable sont faibles ou insuffisantes, les programmes RBI/CBI peuvent être utilisés à mauvais escient à des fins de blanchiment d'argent. Ce risque peut être particulièrement aigu lorsqu'une personne politiquement exposée (PPE) est bénéficiaire de ce programme (OCDE, 2019^[74]).

Des éléments probants ont également révélé que certains programmes RBI/CBI pouvaient être utilisés pour faciliter la fraude fiscale, lorsque les titres délivrés dans le cadre de programmes RBI/CBI étaient détournés pour présenter de manière inexacte le territoire de résidence fiscale d'une personne et lui permettre ainsi de soustraire à la compétence de sa résidence fiscale effective (OCDE, 2019^[74]). De plus, le manque de transparence et de contrôles internes dont pâtissent les programmes RBI/CBI peut également être un facteur d'accroissement du risque de corruption, par exemple en contrepartie d'accélérer ou de faciliter des formalités de demande. La participation d'intermédiaires, tels que des cabinets de conseil, est un autre facteur d'accroissement du risque de corruption de ces programmes. Alors qu'une poignée seulement de cabinets à la structure de propriété opaque opèrent dans ce secteur, le risque de corruption s'en trouve d'autant plus aggravé (OCDE, 2019^[74]).

3.6. Conclusions

La mondialisation présente plusieurs difficultés de gouvernance publique pour les démocraties. Si elle a apporté de maints avantages économiques et sociaux, elle a aussi rendu plus complexe l'environnement pour l'élaboration des politiques et la participation des citoyens et a ouvert des failles dans lesquelles se glissent des influences étrangères indues. L'environnement ouvert et transparent des démocraties et des économies de marché offre de multiples possibilités de capitaliser sur ces failles, de malmenier les institutions civiques et éducatives et de corrompre et influencer les élites nationales.

Fortes de ce constat, les démocraties doivent agir et renforcer leurs capacités de gouvernance publique pour relever les défis d'envergure mondiale, tout en prenant la mesure des menaces posées par certains régimes autocratiques et par la face cachée de la mondialisation et en les contrant. Les mesures à prendre doivent porter sur de multiples fronts, notamment en vue d'accroître la sensibilisation à ces questions, de renforcer la capacité d'insuffler une impulsion politique et une vision et de promouvoir des débats impartiaux avec les citoyens sur les actions mondiales à mener, afin de préserver leur confiance et de démontrer que les démocraties sont à la hauteur du défi. Pour cela, des efforts doivent être déployés au niveau national, par exemple par un suivi approprié des progrès accomplis, des investissements dans les compétences, l'adoption d'approches innovantes, une réflexion mondiale lorsqu'il s'agit d'appliquer des outils de gouvernance réglementaire et la garantie de la transparence dans le lobbying. Au-delà de la nécessité de coopération et de coordination, il va s'agir de mettre les bouchées doubles pour comprendre pleinement les menaces posées par certains régimes autocratiques, en prenant conscience de la possible vulnérabilité des démocraties à des abus venant de toutes parts. Il est donc impérieux que des mesures soient prises pour, entre autres, combler les lacunes, s'attaquer à la mésinformation et à la désinformation et lutter contre le commerce illicite.

La nature de ces défis nécessitera une action collective mondiale pour faire bouger les choses, accroître la résilience des démocraties face aux menaces étrangères et renforcer leur capacité à relever les défis mondiaux. Pour que cette action soit couronnée de succès, il sera essentiel que les démocraties préservent leur ouverture tout en s'attaquant aux vulnérabilités manifestes. Un plan d'action à l'appui de ce programme sera élaboré par le Comité de l'OCDE de la gouvernance publique en temps opportun (voir www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/).

Références

- Australian Government Attorney General's Department (2019), *Factsheet 2: What is the difference between 'foreign influence' and 'foreign interference'*. [78]
- Averchenkova, A., S. Fankhauser et J. Finnegan (2018), « The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change », *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy*, http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/The-role-of-independent-bodies-in-climate-governance-the-UKs-Committee-on-Climate-Change_Averchenkova-et-al.pdf. [58]
- Bajtay, P. (2015), « Direction générale des politiques externes de l'Union, département thématique, Shaping and controlling foreign policy: Parliamentary diplomacy and oversight, and the role of the European Parliament ». [26]
- Barnett, N. et A. Sloan (2018), *Democracy in the Crosshairs: How Political Money Laundering Threatens the Democratic Process*, Atlantic Council, Washington DC, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2018/10/Democracy_in_the_Crosshairs_updated101718.pdf. [81]
- Bradshaw, S. et P. Howard (2019), *The Global Disinformation Disorder: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation*, <https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/the-global-disinformation-order-2019-global-inventory-of-organised-social-media-manipulation/>. [60]
- Bullough, O. (2022), *What is the impact of SLAPPS*, Newsletter. [69]
- Bureau de l'ambassadeur pour les questions technologiques (Danemark) (s.d.), *The Techplomacy Approach*, <https://techamb.um.dk/the-techplomacy-approach> (consulté le 2022 septembre 13). [23]
- Charlish, A. et M. Gocłowski (2019), « U.S. and Poland urge tougher checks on foreign influence over 5G networks », Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-poland-usa-5g/u-s-and-poland-urge-tougher-checks-on-foreign-influence-over-5g-networks-idUSKCN1VN174>. [79]
- Colantone, I. et P. Stanig (2018), « The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe », *American Journal of Political Science*, vol. 62/4. [5]
- Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (Canada) (2019), *Rapport annuel 2019*, <https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/intro-fr.html>. [65]
- Commission européenne (2021), *Conférence sur l'avenir de l'Europe : les citoyens sur le devant de la scène*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_4745. [7]

- Cooley, A. et al. (2021), *Paying for a World Class Affiliation: Reputation Laundering in the University Sector of Open Societies*, National Endowment for Democracy/International Forum for Democratic Studies, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/05/Reputation-Laundering-University-Sector-Open-Societies-Cooley-Prelec-Heathershaw-Mayne-May-2021.pdf>. [83]
- ENISA (s.d.), *National Cyber Security Strategies - Interactive Map*, Agence européenne pour la cybersécurité, <https://www.enisa.europa.eu/topics/national-cyber-security-strategies/ncss-map/national-cyber-security-strategies-interactive-map> (consulté le 10 juin 2022). [6]
- EU Disinfo Lab (2021), *Disinfo Update 16/03/2021*, <https://www.disinfo.eu/outreach/our-newsletter/disinfo-update16-03-2021/>. [61]
- Fuchs, H. (2022), « Russia's war on Ukraine: How Russian entities are retaining much of their D.C. lobbying influence », *POLITICO*, <https://www.politico.com/news/2022/03/22/russian-entities-lobbying-disclosure-00019221>. [80]
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », n° 40, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>. [28]
- Glass Lewis (2021), *2021 Proxy Season Review - Shareholder Proposals*, <https://glasslewis.com/wpcontent/uploads/2021/09/Shareholder-Proposals-2021-Proxy-Season-Review.pdf>. [56]
- Global Assembly (s.d.), *How it works*, <https://globalassembly.org/how-it-works>. [8]
- Gouvernement de la France (2021), *Les actions du Gouvernement : Résultats*, <https://www.gouvernement.fr/les-actions-du-gouvernement/resultats>. [15]
- Gouvernement de l'Australie, Ministère de l'Éducation, des Compétences et de l'Emploi (s.d.), *Governance and risk frameworks*, <https://www.dese.gov.au/guidelines-counter-foreign-interference-australian-university-sector/governance-and-risk-frameworks>. [66]
- Gouvernement de l'Australie, Ministère de l'Intérieur (2022), *Australia's Counter Foreign Interference Strategy*, <https://www.homeaffairs.gov.au/about-us/our-portfolios/national-security/countering-foreign-interference/cfi-strategy>. [64]
- Gouvernement des États-Unis et gouvernement du Canada (2021), *Greening Government Initiative*, <https://www.sustainability.gov/ggi/>. [38]
- Gouvernement du Canada (2022), *Semaine canadienne de l'environnement 2022*, <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/semaine-canadienne-environnement.html> (consulté le 10 juin 2022). [9]
- Gouvernement du Royaume-Uni (2022), *Government clampdown on the abuse of British courts to protect free speech*, <https://www.gov.uk/government/news/government-clampdown-on-the-abuse-of-british-courts-to-protect-free-speech>. [68]
- Graham, N., S. Daub et B. Carroll (2017), « Mapping Political Influence. Political donations and lobbying by the fossil fuel industry in British Columbia », *Centre canadien de politiques alternatives*, https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC%20Office/2017/03/ccpa-bc_mapping_influence_final.pdf. [53]

- Heathershaw, J. et al. (2021), *The UK's kleptocracy problem: How servicing post-Soviet elites weakens the rule of law*, Chatham House, The Royal Institute of International Affairs, <https://www.chathamhouse.org/2021/12/uks-kleptocracy-problem>. [75]
- InfluenceMap (2021), *2021 Shareholder Resolutions on Corporate Climate Policy Engagement*, <https://influencemap.org/landing/Shareholder-Resolutions-773735dc958a2f2f2f44b972cc0c6e6613103#1>. [55]
- InfluenceMap (2019), *Big Oil's Real Agenda on Climate Change: How the oil majors have spent \$1B since Paris on narrative capture and lobbying on climate*, <https://influencemap.org/report/How-Big-Oil-Continues-to-Oppose-the-Paris-Agreement-38212275958aa21196dae3b76220bddc> (consulté le 16 juillet 2019). [52]
- Kapstein, E. (2006), « L'aspect politique de la cohérence des politiques », dans *Promouvoir le développement dans une économie mondialisée : pour des politiques cohérentes*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264012899-6-fr>. [24]
- Larrue, P. (2021), « The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges », *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, n° 100, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f6c76a4-en>. [48]
- Martin, D., J. Shapiro et N. Michelle (2019), « Recent Trends in Online Foreign Influence Efforts », *Journal of Information Warfare*, vol. 18/3, pp. 15-48. [77]
- Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères (2022), *The making of German European policy*, Ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europe/german-european-policy/entscheidungsfindung/227902> (consulté le 15 juin 2022). [22]
- National Academy of Public Administration (2016), *Effective Strategic Foresight is Rooted in Cross-Agency Collaboration*, National Academy of Public Administration, <https://napawash.org/standing-panel-blog/effective-strategic-foresight-is-rooted-in-cross-agency-collaboration> (consulté le 15 juin 2022). [20]
- OCDE (2022), *Coopération réglementaire internationale*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/babecfc2-fr>. [42]
- OCDE (2022), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>. [3]
- OCDE (2022), *OECD Survey on Drivers of Trust in Institutions: Main Findings Report*, OCDE, Paris. [2]
- OCDE (2022), « Premiers enseignements issus des évaluations des gouvernements de la gestion du COVID-19 : Synthèse », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/7bbc0b27-fr>. [16]
- OCDE (2022), « Recommandation du Conseil sur la coopération réglementaire internationale face aux défis de portée mondiale », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0475, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0475>. [45]

- OCDE (2021), *Emploi et gestion publics 2021 : L'avenir de la fonction publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e6645a1d-fr>. [27]
- OCDE (2021), *Examen du processus d'élaboration des normes : rapport quinquennal (2021-2026)*, OCDE, Paris, [https://www.oecd.org/fr/rcm/Examen%20du%20Processus%20d%C3%A9laboration%20des%20normes%20-%20Raport%20Quinquennal%20\(2016-2021\).pdf](https://www.oecd.org/fr/rcm/Examen%20du%20Processus%20d%C3%A9laboration%20des%20normes%20-%20Raport%20Quinquennal%20(2016-2021).pdf) (consulté le 23 février 2022). [43]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [54]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [1]
- OCDE (2021), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/494d5942-fr>. [41]
- OCDE (2021), « Promoting gender equality through public procurement: Challenges and good practices », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 09, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5d8f6f76-en>. [37]
- OCDE (2021), « Recommandation du Conseil sur l'amélioration de l'accès aux données et de leur partage », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0463, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0463>. [44]
- OCDE (2021), *Recueil de pratiques des organisations internationales : Œuvrer à l'élaboration d'instruments internationaux plus efficaces*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b700868a-fr>. [46]
- OCDE (2020), *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr>. [10]
- OCDE (2020), *Improving Governance with Policy Evaluation: Lessons From Country Experiences*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/89b1577d-en>. [13]
- OCDE (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/02682b01-en>. [32]
- OCDE (2020), *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle : Des politiques adaptées à toutes les générations ?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/57092ccc-fr>. [11]
- OCDE (2020), *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/84581cb5-fr>. [67]
- OCDE (2020), « Public procurement and infrastructure governance: Initial policy responses to the coronavirus (Covid-19) crisis », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c0ab0a96-en>. [39]
- OCDE (2020), « Société », dans *Manuel de l'OCDE sur l'intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1cfdb9b-fr>. [84]

- OCDE (2020), « Why open science is critical to combatting COVID-19 », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cd6ab2f9-en>. [17]
- OCDE (2019), *Corruption Risks Associated with Citizen- and Resident-by-Investment Schemes*, Scoping note, OECD background material for the session “Residency for Sale? Mitigating ‘Golden Visa’ Abuse” of the OECD Anti-Corruption and Integrity Forum 2019, <https://www.oecd.org/corruption/integrity-forum/oecd-corruption-risks-of-citizen-and-resident-by-investment-schemes-scoping-note-2019.pdf>. [74]
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil sur la lutte contre le commerce illicite: renforcement de la transparence dans les zones franches », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0454, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/risk/recommendation-enhancing-transparency-free-trade-zones.htm>. [73]
- OCDE (2019), *Réforme des marchés publics : Progrès de mise en œuvre de la Recommandation 2015 de l'OCDE*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/621e6366-fr>. [33]
- OCDE (2018), *Centre Stage 2: The organisation and functions of the centre of government in OECD countries*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/report-centre-stage-2.pdf> (consulté le 10 juin 2022). [18]
- OCDE (2018), *Data from the 2018 OECD Survey on the Implementation of the 2015 OECD Recommendation on Public Procurement*. [35]
- OCDE (2017), *Core Skills for Public Sector Innovation: A Beta Model*, OCDE, Paris, https://www.oecd.org/media/oecdorg/satellitesites/opsi/contents/files/OECD_OPSI-core_skills_for_public_sector_innovation-201704.pdf. [29]
- OCDE (2016), *Données tirées de l'enquête de 2016 de l'OCDE sur les marchés publics (publication partielle)*, https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_PUBPRO_2016. [34]
- OCDE (2010), « Recommandation du Conseil sur la cohérence des politiques au service du développement durable », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0381, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0381>. [14]
- OCDE (s.d.), *Les principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales : Conduite responsable des entreprises, la nouvelle normalité pour un avenir durable*, <https://mneguidelines.oecd.org/> (consulté le 10 juin 2022). [12]
- OCDE (à paraître), *Policy brief: Economic benefits for governments to ensure the integration of RBC standards throughout supply chains in public procurement activities*. [36]
- OCDE (à paraître), *Strengthening decision-making processes to deliver on climate commitments: review of current government practices*. [25]
- OCDE (à paraître), *Survey of the Schools of Government*. [31]
- OCDE (s.d.), « The Partnership of international organisations for effective international rulemaking (IO Partnership) », *International Organisations' Practices : Working Towards More Effective International Instruments*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/governance/better-international-rulemaking/> (consulté le 13 septembre 2022). [47]

- OCDE/Danish Design Centre (2022), *Mission-oriented innovation needs assessment survey*, [49]
https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2022/02/OECD-DDC_Results-Mission-Needs-Assessment-Survey-2022.pdf.
- OCDE/EUIPO (2021), *Global Trade in Fakes: A Worrying Threat*, Illicit Trade, Éditions OCDE, [70]
 Paris, <https://doi.org/10.1787/74c81154-en>.
- OCDE/EUIPO (2020), *Trade in Counterfeit Pharmaceutical Products*, Illicit Trade, Éditions [85]
 OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a7c7e054-en>.
- OCDE/EUIPO (2018), *Trade in Counterfeit Goods and Free Trade Zones: Evidence from Recent [71]
 Trends*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris/Office de l'Union européenne pour la propriété
 intellectuelle, Alicante, <https://doi.org/10.1787/9789264289550-en>.
- OCDE/EUIPO (2018), *Why Do Countries Export Fakes?: The Role of Governance Frameworks, [72]
 Enforcement and Socio-economic Factors*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris/Office de
 l'Union européenne pour la propriété intellectuelle, Alicante,
<https://doi.org/10.1787/9789264302464-en>.
- Oreskes, N. et E. Conway (2010), *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured [50]
 the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Bloomsbury Press,
<https://www.merchantsofdoubt.org/>.
- Oxford Internet Institute Programme on Democracy & Technology (2020), *Les actualités et les [62]
 informations sur le Covid-19 des médias soutenus par l'État destinées aux utilisateurs
 francophones, allemands et hispanophones des médias sociaux*,
<https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/covid19-french-german-spanish/#continue>.
- Philips, T. et al. (2020), *Tsunami of fake news hurts Latin America's effort to fight coronavirus*, [63]
<https://www.theguardian.com/world/2020/jul/26/latin-america-coronavirus-tsunami-fake-news>.
- Policy Profession (2021), *Policy Profession Standards*, [30]
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1065808/UPDATED_PP_Standards_main_v5_acc.pdf.
- Ramirez, R., C. McGinley et S. Churchhouse (2020), « Why Investing in Procurement Makes [40]
 Organizations More Resilient », *Harvard Business Review*, <https://hbr.org/2020/06/why-investing-in-procurement-makes-organizations-more-resilient> (consulté le 19 mars 2021).
- Rudolph, J. et T. Morley (2020), *Covert Foreign Money: Financial loopholes exploited by [76]
 authoritarians to fund political interference in democracies*, The Alliance for Securing
 Democracy, <https://securingdemocracy.gmfus.org/wp-content/uploads/2020/08/ASD-Covert-Foreign-Money.pdf>.
- Sécurité publique Canada (2021), *Ingérence étrangère*, [82]
<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20210722/015/index-en.aspx>.
- Service public fédéral : Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au [21]
 développement (s.d.), *Politique*, <https://diplomatie.belgium.be/fr/politique>.
- SGAE (2022), *Missions*, <https://sgae.gouv.fr/sites/SGAE/accueil/a-propos-du-sgae/missions.html> [19]
 (consulté le 17 février 2022).

- Supran, G. et N. Oreskes (2017), « Assessing ExxonMobil's climate change communications (1977-2014) », *Environmental Research Letters*, vol. 12, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa815f>. [51]
- Trubowitz, P. et B. Burgoon (2022), « The Retreat of the West », *Perspectives on Politics*, vol. 20/1. [4]
- Weaver, S., S. Lotjonen et M. Ollikainen (2019), « Overview of National Climate Change Advisory Councils », *Groupe d'experts finlandais sur le changement climatique*, <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/05/Overview-of-national-CCCs.pdf>. [57]
- Zelikow, P. et al. (2020), *The rise of strategic corruption: how states weaponize graft*, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/rise-strategic-corruption>. [59]

Notes

¹ Dans ce chapitre, nous nous concentrerons sur la capacité des gouvernements nationaux à s'attaquer aux enjeux mondiaux qui nécessitent des réponses également mondiales, et aux problèmes susmentionnés qui revêtent une dimension transnationale claire et produisent des effets en cascade. Nous distinguerons ces enjeux mondiaux des tendances socioéconomiques associées à la mondialisation auxquelles font face la plupart des pays dans le monde, mais qui peuvent être traitées largement à l'échelle nationale, comme le creusement des inégalités et la pression démographique liée au vieillissement des populations.

² Par exemple, le cadre d'interopérabilité européen (EIF), la directive INSPIRE, la directive sur les données ouvertes et la proposition de loi sur la gouvernance des données.

³ Conformément à la démarche suivie pour les Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de coopération réglementaire internationale (2021), le présent document retient une acceptation large de la notion d'instruments internationaux, englobant les traités, les décisions juridiquement contraignantes, les recommandations non juridiquement contraignantes, les traités ou lois modèles, les déclarations et les normes internationales incitatives.

⁴ Par exemple, l'OMS a adopté en 2016 un « Cadre de collaboration avec les acteurs non étatiques » qui soumet à une vérification diligente et à une évaluation des risques préalables toute interaction avec les acteurs non étatiques, qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales, d'entités du secteur privé, de fondations philanthropiques ou d'établissements universitaires. En outre, lorsque le Secrétariat décide de collaborer avec un acteur non étatique, le résumé des informations soumises par l'entité concernée, détenu dans le registre de l'OMS des acteurs non étatiques, est rendu public. Ce cadre établit également un registre qui contient, entre autres, des informations sur les objectifs de l'entité, tels qu'ils sont déclarés dans ses statuts, son règlement ou tout document équivalent, et les activités de l'entité en rapport avec les priorités stratégiques et les résultats du programme général de travail de l'OMS.

⁵ Voir par exemple Heathershaw et al. (2021^[75]), “The UK’s Kleptocracy problem: How servicing post-Soviet elites weakens the rule of law”, Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2021/12/uks-kleptocracy-problem>; Rudolph et Morley (2020^[76]), *Covert Foreign Money: Financial loopholes exploited by authoritarians to fund political interference in democracies*, Alliance for Securing Democracy, <https://securingdemocracy.gmfus.org/wp-content/uploads/2020/08/ASD-Covert-Foreign-Money.pdf>;

Martin, Shapiro et Michelle (2019^[77]), *Recent Trends in Online Foreign Influence Efforts*, Journal of Information Warfare; Bradshaw et Howard (2019^[60]), “The Global Disinformation Disorder: 2019 Global Inventory of Organised Social Media Manipulation”, No. 2, Project on Computational Propaganda, Oxford, UK, <https://demtech.oii.ox.ac.uk/research/posts/the-global-disinformation-order-2019-global-inventory-of-organised-social-media-manipulation/>.

⁶ Voir par exemple OCDE/EUIPO (2021^[70]), *Global Trade in Fakes: A Worrying Threat*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/74c81154-en> ; et OCDE/EUIPO (2020^[85]), *Trade in Counterfeit Pharmaceutical Products*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a7c7e054-en>.

⁷ Cette définition de l’ingérence étrangère est celle qui a été formulée par le ministère australien de la Justice (2019^[78]), *Factsheet 2: What is the difference between ‘foreign influence’ and ‘foreign interference’*.

⁸ Voir, par exemple, Charlish et Goclowiski (2019^[79]), “U.S. and Poland urge tougher checks on foreign influence over 5G networks”, Reuters, <https://www.reuters.com/article/us-poland-usa-5g/u-s-and-poland-urge-tougher-checks-on-foreign-influence-over-5g-networks-idUSKCN1VN174> ; et Fuchs (2022^[80]), “Russia’s war on Ukraine: How Russian entities are retaining much of their D.C. lobbying influence”, POLITICO, <https://www.politico.com/news/2022/03/22/russian-entities-lobbying-disclosure-00019221>

⁹ Voir par exemple Rudolph et Morley (2020^[76]), *Covert Foreign Money: Financial loopholes exploited by authoritarians to fund political interference in democracies*, Alliance for Securing Democracy, <https://securingdemocracy.gmfus.org/wp-content/uploads/2020/08/ASD-Covert-Foreign-Money.pdf> ; et Barnett et Sloan (2018^[81]), *Democracy in the Crosshairs: How Political Money Laundering Threatens the Democratic Process*, Atlantic Council, https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2018/10/Democracy_in_the_Crosshairs_updated101718.pdf.

¹⁰ Voir, par exemple, Sécurité publique Canada (2021^[82]), *Ingérence étrangère*, <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20210722/015/index-fr.aspx> ; et Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (2019^[65]), *Rapport annuel 2019*, https://www.nsicop-cpsnr.ca/reports/rp-2020-03-12-ar/annual_report_2019_public_fr.pdf

¹¹ Voir par exemple Heathershaw et al. (2021^[75]), “The UK’s Kleptocracy problem: How servicing post-Soviet elites weakens the rule of law”, Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2021/12/uks-kleptocracy-problem> ; et Cooley et al. (2021^[83]), *Paying for a World Class Affiliation: Reputation Laundering in the University Sector of Open Societies*, National Endowment for Democracy and International Forum for Democratic Studies, <https://www.ned.org/wp-content/uploads/2021/05/Reputation-Laundering-University-Sector-Open-Societies-Cooley-Prelec-Heathershaw-Mayne-May-2021.pdf>

¹² Voir par exemple OCDE (2020^[84]), « Société », dans *Manuel de l’OCDE sur l’intégrité publique*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e1cfd9b9b-fr> ; et Heathershaw et al. (2021^[75]), “The UK’s Kleptocracy problem: How servicing post-Soviet elites weakens the rule of law”, Chatham House, <https://www.chathamhouse.org/2021/12/uks-kleptocracy-problem>.

4

Gouverner vert : Préparer les gouvernements à l'action face à l'enjeu climatique et aux autres défis environnementaux

S'attaquer avec succès au changement climatique et aux autres objectifs environnementaux est un défi pour les gouvernements démocratiques : ils doivent montrer qu'ils sont aptes à relever ce défi complexe et systémique à long terme, à atteindre des compromis difficiles et à obtenir de meilleurs résultats en matière de bien-être. Ce chapitre examine les changements de gouvernance publique nécessaires pour mettre en œuvre efficacement les politiques vertes urgentes et promouvoir d'autres priorités sociales et économiques. Il couvre plusieurs domaines clés, notamment la mobilisation de l'ensemble des pouvoirs publics à des fins de pilotage, d'obtention de consensus et de renforcement de la confiance pour la réalisation d'objectifs « verts », l'utilisation des bons outils pour l'action climatique et environnementale, et l'exemplarité par le verdissement du secteur public.

4.1. Introduction

La dynamique en faveur d'une prise en compte du changement climatique, et plus largement des pressions environnementales, ainsi que l'urgence à traiter ces questions se renforcent. Selon le dernier rapport en date du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le changement climatique est « généralisé, rapide et d'intensité croissante » (GIEC, 2021^[1]). Les données dont on dispose révèlent également que l'environnement, notamment la biodiversité et les écosystèmes, se dégrade de plus en plus et à un niveau inédit (IPBES, 2019^[2]). La Conférence des Nations Unies sur le changement climatique (COP 26) qui s'est tenue à Glasgow en novembre 2021 a marqué un tournant dans la promotion des efforts mondiaux pour se rapprocher d'un avenir sans carbone. La pandémie de COVID-19 et les attaques que la Russie a lancées unilatéralement contre l'Ukraine ont mis en évidence de nombreuses vulnérabilités, soulignant ainsi la nécessité pour les pays de se préparer à faire face à des risques sérieux de chocs majeurs. En 2022, la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques (COP 27) et la Conférence des Nations Unies sur la biodiversité (COP 15) réuniront les États pour définir des orientations en matière de climat et d'environnement. Des changements profonds sont nécessaires pour s'attaquer aux points de bascule liés au climat et à d'autres pressions environnementales interdépendantes, dont l'accélération de la perte de biodiversité, la pollution croissante de l'air et de l'eau, la production de déchets.

Le succès des initiatives de lutte contre le changement climatique et la réalisation des objectifs environnementaux représentent un défi pour les gouvernements démocratiques : en effet, ces derniers doivent montrer qu'ils sont capables de faire face à des défis à long terme, complexes, interconnectés et systémiques, à gérer des arbitrages difficiles et à obtenir des résultats plus étendus en matière de bien-être. Comme l'ont fait observer Figueres et Rivett-Carnac : « *L'épreuve de vérité de la survie et de la prospérité de la démocratie au XXI^e siècle sera la lutte contre le changement climatique* » (Figueres et Rivett-Carnac, 2020^[3]). Le sort des démocraties et des politiques publiques pour l'action en faveur du climat et de l'environnement sont liés. En parallèle, un certain nombre de personnes et de groupes se désolidarisent des processus démocratiques traditionnels, ce qui rend les choix à faire en matière de politique environnementale et d'action individuelle plus complexes.

Un défi majeur auquel sont confrontés les États démocratiques est de savoir comment mener à bien les profonds changements de gouvernance publique qui s'imposent pour mettre en œuvre les politiques vertes urgentes tout en les conciliant avec les autres priorités sociales et économiques. Le succès des politiques climatiques dépendra en grande partie de la confiance accordée aux institutions publiques. Dans les faits, le niveau de confiance et l'efficacité de l'action en faveur du climat et de l'environnement sont interdépendants. D'un côté, le manque de confiance dans les institutions publiques peut entraver la capacité des pouvoirs publics à mettre en œuvre une politique environnementale efficace. De l'autre, il y a un risque d'être aux prises d'un cercle vicieux où l'absence d'action efficace en la matière nourrirait le manque de confiance dans les institutions publiques et inversement. La variabilité du climat, les épisodes climatiques extrêmes, le recul de la biodiversité, les catastrophes écologiques d'origines naturelle et humaine, et les crises liées à l'eau sont autant de sources potentielles de chocs et de contraintes. La mauvaise gestion réelle ou supposée pour faire face à ces défis, ainsi qu'une moindre transparence de la prise de décisions concernant les principales actions à mener pour y remédier, pourraient éroder davantage la confiance à l'égard des institutions publiques.

L'enquête menée récemment par l'OCDE sur la confiance apporte quelques éléments de réflexion à cet égard. Dans les pays de l'OCDE, environ la moitié (50.4%) des personnes interrogées pensent que les gouvernements devraient donner la priorité au changement climatique. Le problème réside peut-être en partie dans le fait que les gens ne sont pas disposés à en accepter les coûts. La lutte contre le changement climatique implique des sacrifices immédiats et dans la durée en contrepartie de résultats d'une importance cruciale, mais diffus et à long terme. Autre facteur possible : la compétence des pouvoirs publics telle qu'elle est perçue. Nombre de personnes ne sont pas convaincues que les institutions

publiques disposent des compétences et de la fiabilité requises pour mettre en œuvre des politiques de manière efficace, et dans la durée, suffisamment pour que cela porte ses fruits. En effet, en moyenne, seuls 35.5 % des personnes interrogées sont convaincues que les pays parviendront à réduire la contribution de leur pays au changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. En d'autres termes, si environ la moitié des personnes interrogées pensent que le changement climatique est un problème sérieux pour les pouvoirs publics, elles sont un tiers seulement à penser que les pays atteindront réellement les objectifs fixés (Encadré 4.1 et Graphique 4.3).

Il est donc essentiel et urgent de préparer les États à la transformation verte. L'ampleur et l'urgence des défis environnementaux réclament des efforts d'envergure sur tous les fronts et de la part de tous les acteurs. En effet, le succès de la lutte contre les effets du changement climatique et la perte de biodiversité exigera des efforts conjugués des secteurs public et privé, des organisations internationales, des groupes de la société civile et de la population.

Pour autant, la réalisation des changements nécessaires à la transition verte ne pourra se faire qu'avec l'orientation et la mise en œuvre par l'État d'une action propice, tant sur le plan intérieur que sur la scène internationale. Seuls les gouvernements et les États sont capables d'assumer, du moins en grande partie, ces tâches essentielles (Giddens, 2009^[4]). Celles-ci consistent notamment à arrêter, concevoir et mettre en œuvre des politiques et investissements destinés à répondre aux menaces environnementales, mais pas seulement : il s'agit également de fixer des attentes et des orientations à la population, au secteur privé et à la société civile dans son ensemble sur la manière de s'adapter pour avancer sur la voie de solutions et de résultats moins polluants et plus respectueux de l'environnement, ainsi que de renforcer la résilience face aux chocs futurs. Le changement climatique, la biodiversité et d'autres urgences environnementales dépassent les frontières nationales et ne sauraient être gérés sans une coopération internationale. Mais prendre des engagements écologiques et les mettre en œuvre incombe aux gouvernements, lesquels peuvent se révéler moins intéressés par ces questions de portée supranationale et moins capables de s'y attaquer.

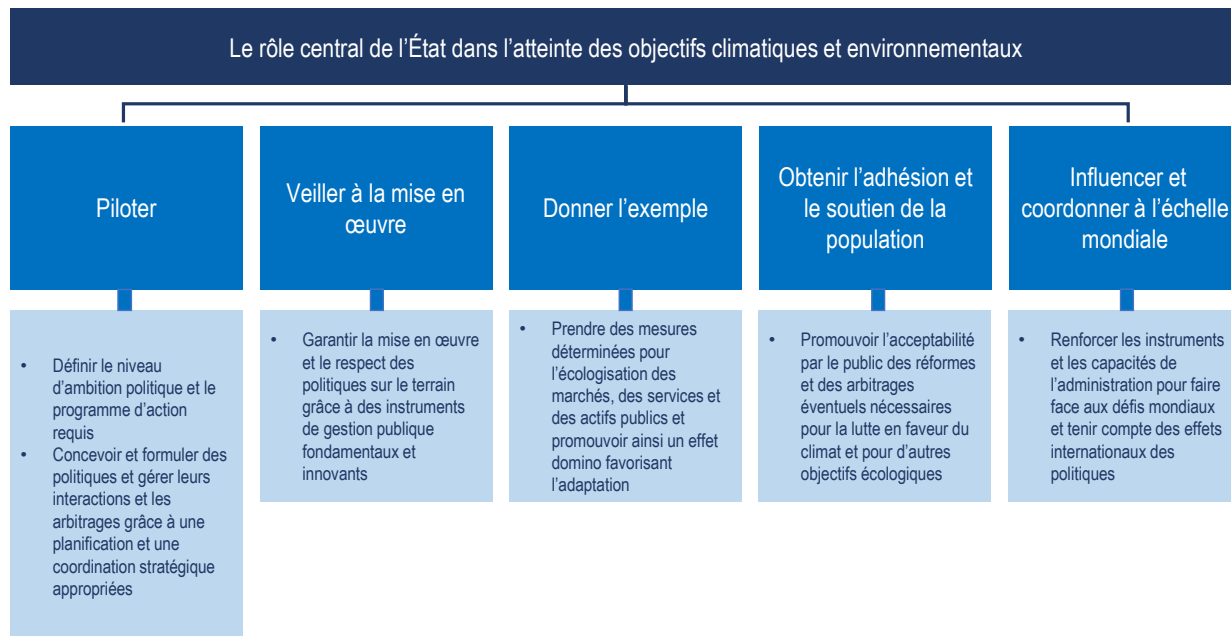
Il est donc essentiel de s'intéresser non seulement à la *teneur* des politiques de transformation verte, mais aussi à la *manière* dont les États peuvent arrêter et concevoir des politiques optimales de lutte contre le changement climatique et faire face aux priorités en matière d'environnement, à la *manière* dont ils peuvent assurer leur mise en œuvre efficace et efficiente et leur financement et leur exécution durables, ainsi qu'à la *manière* dont ils peuvent agir pour recueillir le soutien transversal et le consensus de la société. Dans ce contexte, ce chapitre :

- souligne le **rôle essentiel de la gouvernance publique** pour faire face au changement climatique et aux autres menaces écologiques ; et
- met en lumière les **principaux défis à relever par les pouvoirs publics** pour s'assurer que la gouvernance publique appuie effectivement les actions en faveur de l'environnement tout en tenant compte des effets d'entraînement.

Sur la base des travaux existants de la Direction de la gouvernance publique de l'OCDE, le présent chapitre décrit certaines des transformations essentielles requises en matière de gouvernance publique pour garantir l'atteinte des objectifs écologiques.

Pour simplifier, il y a **5 dimensions essentielles** pour lesquelles la gouvernance publique exercera une influence significative sur les transformations à l'échelle mondiale (Graphique 4.1).

Graphique 4.1. Le rôle central de l'État dans l'atteinte des objectifs climatiques et environnementaux



4.1.1. Identifier les principaux défis en matière de gouvernance publique

En remplissant ces rôles clés, les gouvernements vont au-devant d'un certain nombre de défis et d'obstacles, compte tenu à la fois du **contexte** et de leurs propres **capacités d'action**.

Les pays doivent recueillir un consensus autour des transformations urgentes, dans un contexte de défiance et de mécontentement croissants de la population vis-à-vis des pouvoirs publics et des institutions démocratiques. De fait, les politiques qui sont indispensables exigent non seulement des gouvernements aptes sur le plan technique mais aussi capables de faire des choix difficiles. Ces choix qui aideront à préserver l'avenir collectif feront inévitablement des gagnants et des perdants. Les coûts et les répercussions du changement climatique, ainsi que les mesures pour lutter contre, ne seront pas répartis uniformément dans la société, entre les générations et entre les pays. Ainsi, les gouvernements doivent non seulement concevoir des politiques climatiques et environnementales appropriées, mais également bâtir un consensus fort autour de l'action à mener, tant dans l'ensemble de la société qu'au sein des institutions publiques qui sont appelées à traiter d'autres objectifs concurrents. Cet aspect est essentiel pour que les gouvernements disposent d'un mandat solide qui leur permette de surmonter les problèmes environnementaux collectifs, d'effectuer leurs arbitrages sur la manière de répartir les coûts de la réponse et de s'engager de manière crédible à entreprendre des politiques à long terme qui survivront à leur mandature.

La capacité des gouvernements à s'attaquer aux menaces pour l'environnement est fortement liée aux cadres démocratiques. Premièrement, le court-termisme inhérent au cycle politique dissuade de se concentrer sur des enjeux à long terme et transgénérationnels tels que le changement climatique et la perte de biodiversité (Linz, 1998^[5]). Dans le même temps, les pressions environnementales à long terme participent de certains des défis auxquels les démocraties font face aujourd'hui. Ainsi, la lutte contre le changement climatique est une question d'ordre scientifique, mais les démocraties s'efforcent de promouvoir des politiques fondées sur des faits pour contrer la prolifération de la désinformation et de la faiblesse de la confiance dans les sources d'information traditionnelles – y compris les gouvernements et les médias grand public – ainsi que l'accès limité, la libre disponibilité et la réutilisation des données environnementales. L'action en faveur du climat réclame des mesures très ambitieuses qui

peuvent être difficiles à adopter et mettre en œuvre par des gouvernements confrontés à la défiance (OCDE, 2021^[6]). Les populations sont prêtes à exprimer leur mécontentement à l'égard de politiques qui exigent des changements mais ne satisfont pas aux critères de transparence, d'équité et de représentativité.

Dans cette économie politique complexe de la réforme, il existe aussi une série de lacunes classiques en matière de gouvernance publique qui, aujourd'hui, ont un impact considérable sur la capacité des gouvernements à atteindre les objectifs climatiques et plus généralement environnementaux. Elles vont des difficultés à gérer des priorités politiques qui évoluent rapidement, à mettre en cohérence l'élaboration des politiques dans les différents domaines et niveaux de l'action publique et à gérer les synergies et les arbitrages en résultant, à l'utilisation efficace d'instruments fondamentaux, mais aussi innovants, de la gestion publique (planification stratégique, budgétisation, réglementation, etc.). Ces difficultés sont perceptibles dans les plans de relance post-COVID-19 des pays, où les dépenses en faveur de mesures environnementales positives ne représentaient que 21 % du total des dépenses de relance (OCDE, 2021^[7]).

En outre, les gouvernements rencontrent toujours des difficultés quand ils veillent à ce que les cadres et les compétences requis au niveau national et international soient en place afin de relever les défis transfrontières, notamment dans le domaine de l'environnement. Cela peut donner le sentiment que le gouvernement n'a ni les capacités ni les outils requis pour prendre pleinement en compte les questions qui sont cruciales et revêtent une importance croissante pour la vie des citoyens.

4.2. Plan du chapitre

L'OCDE a déjà produit des travaux sur un éventail de questions relatives à la gouvernance publiques et essentielles au regard des objectifs écologiques, notamment sur la budgétisation publique, les marchés publics, la gouvernance des infrastructures, la cohérence des politiques, la gouvernance pluri-niveaux, etc. En revanche, il manque encore une vision globale de la manière dont l'appareil administratif peut être préparé pour l'action en faveur de l'environnement et du climat. Le présent chapitre n'aborde pas la question de la gouvernance fiscale, qui est un élément central de la politique fiscale et un élément central des stratégies d'atténuation.

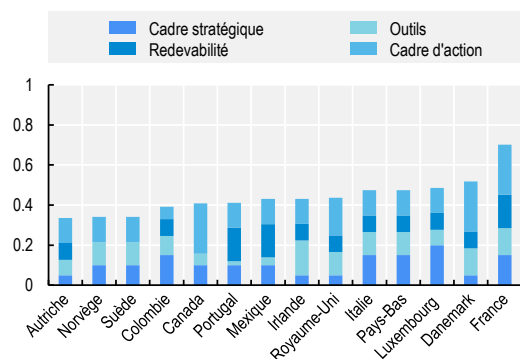
Le présent chapitre rassemble les travaux du Comité de la gouvernance publique, du Comité de la politique de la réglementation et du Comité des hauts responsables du budget de l'OCDE dans une série de domaines pertinents, afin de jeter les bases d'une meilleure compréhension des transformations de la gouvernance publique qui s'imposent pour réagir efficacement aux pressions environnementales et faire face en particulier au défi climatique. À cet effet, **le rapport distingue trois grands domaines de transformation** :

1. orienter, renforcer le consensus et la confiance pour obtenir des résultats en matière d'environnement dans la prochaine décennie ;
2. utiliser les bons outils dans la lutte pour le climat et l'environnement ; et
3. donner l'exemple : en bâtissant un secteur public plus écologique et plus résilient.

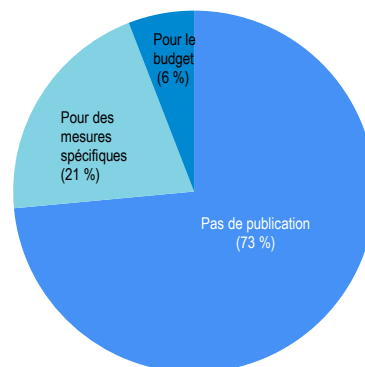
Ce chapitre contribue également au projet horizontal de l'OCDE sur le renforcement de la résilience climatique et économique dans la transition vers une économie à faible émission de carbone, qui fournit une perspective actualisée à l'échelle de l'ensemble de l'OCDE des principales dimensions et des grands dangers du changement climatique, en mettant l'accent sur la résilience économique et les politiques publiques nécessaires pour l'améliorer par des mesures d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets.

Graphique 4.2. Gouverner vert : quelques indicateurs clés

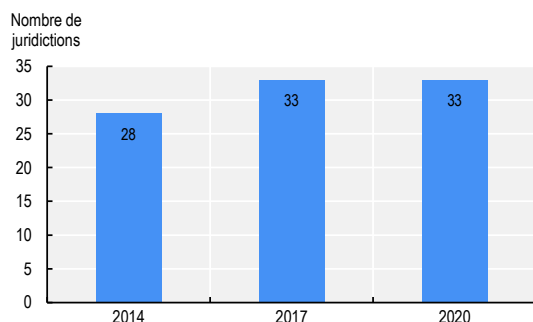
Panel A. Indicateur composite sur la Budgétisation verte dans l'OCDE, 2021



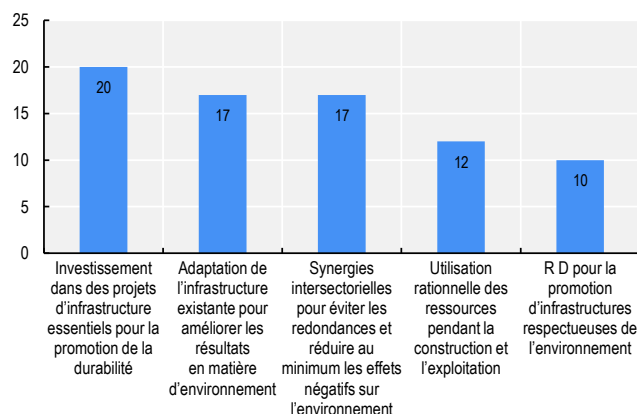
Panel B. Publication des incidences environnementales dans le budget, 2018



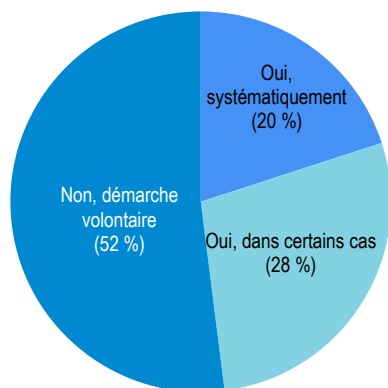
Panel C. Nombre de juridictions de l'OCDE évaluant les incidences de la réglementation sur l'environnement



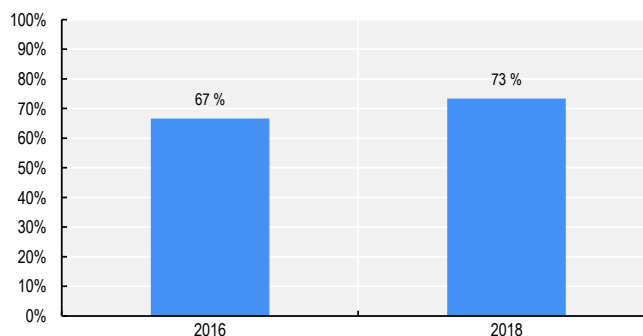
Panel D. Objectifs spécifiques – Nombre de pays alignant leurs plans d'infrastructures nationaux à long terme avec la politique environnementale, 2020



Panel E. Pourcentage de pays appliquant un régime de CRE pour les chaînes d'approvisionnement, prise en compte de l'environnement, 2020



Panel F. Pourcentage de pays évaluant leurs processus de passage des marchés en fonction de l'objectif de verdissement de ces marchés



Source : Indicateur composite sur la Budgétisation verte dans l'OCDE (2022, à paraître) ; OCDE et CE (2020), Enquête conjointe sur les pratiques émergentes en matière de budgétisation verte ; OCDE (2018), Enquête de l'OCDE sur les pratiques et procédures budgétaires ; Enquêtes 2014, 2017 et 2021 de l'OCDE sur les Indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaires ; OCDE (2020), Enquête sur la gouvernance des infrastructures ; OCDE (2020), enquête sur la promotion d'une conduite responsable des entreprises grâce aux marchés publics ; OCDE (2018), enquête sur la mise en œuvre des Recommandations 2015 de l'OCDE sur les marchés publics.

4.3. Mobiliser l'ensemble des pouvoirs publics à des fins de pilotage, d'obtention d'un consensus et de renforcement de la confiance pour la réalisation d'objectifs « verts » au cours de la prochaine décennie

Dans les démocraties de l'OCDE, les pouvoirs publics seront plus à même de guider la collectivité vers l'obtention de résultats optimaux en matière environnementale s'ils sont capables de changer la façon dont ils élaborent les politiques, et suscitent la confiance et le consensus dans le domaine de l'action publique. Pour ce faire, ils peuvent notamment renforcer l'intégrité afin d'éviter les prises de décision partiales, améliorer la participation des parties prenantes aux décisions, accroître la redevabilité et utiliser l'ensemble des outils disponibles pour communiquer et aider à influencer le comportement des citoyens. Pour tenir la promesse de l'environnement, les pouvoirs publics devront mettre en place les aptitudes et les moyens d'adopter une perspective mondiale afin de remédier aux problèmes qui concernent directement les citoyens, mais qui ont une dimension mondiale. Ce point est abordé dans le Pilier 3 de l'initiative « Renforcer la démocratie » de l'OCDE (voir le Chapitre 3).

4.3.1. Les liens entre l'action climatique et la confiance à l'égard des institutions

Si l'on considère la seule question du changement climatique, dans de nombreux pays de l'OCDE, un large consensus se dégage sur le fait que le changement climatique constitue un problème majeur et qu'il nécessite une réponse des pouvoirs publics. Le changement climatique est perçu par 93 % des Européens comme un problème grave et presque par 20 % comme le problème le plus grave auquel le monde est confronté.¹ Selon 75 % des Européens, leur gouvernement ne fait pas assez pour lutter contre le changement climatique (Union européenne, 2021^[8]). Toutefois, le consensus sur l'opportunité de s'attaquer à la crise climatique n'est pas suffisant pour garantir des réponses efficaces des pouvoirs publics. Leur succès dépendra en grande partie de la confiance accordée aux institutions publiques, qui jouent un rôle essentiel dans la promotion de l'action collective. Les données de nombreux pays de l'OCDE montrent que la confiance dans l'État est un facteur important dans la volonté des citoyens de soutenir les politiques climatiques (Hammar et Jagers, 2006^[9]) (Harring et Jagers, 2013^[10]) (Rhodes, Axsen et Jaccard, 2017^[11]). Les personnes ayant un faible niveau de confiance à l'égard de l'efficacité ou de l'équité des institutions publiques sont peu incitées à les solliciter pour trouver des solutions collectives aux problèmes environnementaux. Des institutions réactives, transparentes et équitables, quant à elles, contribuent à renforcer le consensus social. En outre, la mobilisation des citoyens facilite la création de larges coalitions en faveur de politiques de lutte contre le changement climatique qui vont au-delà des cycles électoraux.

De manière générale, la confiance dans les institutions publiques peut être renforcée en améliorant la perception qu'ont les citoyens de la compétence et des valeurs de l'État. En particulier, deux grands aspects de la confiance dans les institutions publiques influent sur le soutien du public aux politiques de lutte contre le changement climatique (OCDE, 2022^[12]), à savoir :

- **La confiance dans la compétence de l'État (*fiabilité*) à élaborer des politiques durables à long terme.** Il est possible que les politiques climatiques imposent aujourd'hui des coûts en contrepartie d'avantages potentiels pour les générations futures. Les résultats des enquêtes montrent que le soutien aux politiques climatiques tournées vers l'avenir dépend de la confiance des citoyens dans l'efficacité des institutions publiques. Si la plupart des citoyens sont convaincus que les politiques publiques d'atténuation du changement climatique permettront d'améliorer les conditions de vie futures, ils peuvent de ne pas les soutenir s'ils ont peu de confiance dans leurs effets (Fairbrother et al., 2021^[13]). Les citoyens doivent être convaincus de la capacité des institutions publiques à mener efficacement leurs politiques pendant suffisamment longtemps pour générer des avantages, sinon ils ne seront pas disposés à en accepter les coûts.
- **La confiance dans les valeurs de l'État (*équité*) pour assurer l'acceptabilité des politiques environnementales.** Les politiques publiques climatiques exigent des arbitrages compliqués et

parfois coûteux. Le succès des politiques visant à faire face aux pressions environnementales dépendra du degré de confiance qu'aura la population dans la capacité des pouvoirs publics à planifier et à mettre en œuvre des politiques équitables, transparentes et réalisées selon des normes d'intégrité strictes. Une communication convaincante sur les coûts et les avantages en jeu sera déterminante pour obtenir l'adhésion du public (Brezzi et al., 2021^[14]).

Des mesures de la confiance des citoyens à l'égard des politiques climatiques pourraient aider les pays à maximiser le soutien du public aux réformes vertes et leur acceptabilité en s'appuyant sur des données probantes. Il pourrait être utile de comprendre l'influence que peuvent exercer les déterminants de la confiance dans les institutions publiques sur le soutien en faveur de différentes politiques climatiques possibles : cela permettrait d'éclairer le type d'actions de gouvernance publique à prendre pour renforcer la confiance dans les différentes options. L'OCDE prend l'initiative à l'échelle internationale de mesurer la confiance des citoyens dans les institutions publiques et ses déterminants dans le cadre de son enquête sur les moteurs de la confiance dans les institutions publiques (Encadré 4.1).

C'est aux gouvernements qu'il revient d'instaurer un cercle vertueux en adoptant des mécanismes de gouvernance appropriés pour démontrer la fiabilité et l'équité des politiques climatiques. S'agissant des politiques climatiques, les individus et les entreprises doivent avoir confiance dans le fait que les institutions publiques poursuivront leurs efforts en matière d'atténuation du changement climatique à l'avenir (*fiabilité*) et qu'elles ne demandent pas d'efforts à un secteur ou à un groupe de la population tout en permettant à d'autres de se soustraire à leurs responsabilités (*équité*). L'intégration de considérations de durabilité à long terme est primordiale pour susciter la confiance dans les politiques.

Des données sur la confiance peuvent aider les pouvoirs publics à améliorer le processus de décision politique et leurs plans d'atténuation du changement climatique. Les pays se mettent à intégrer les expériences des citoyens, leurs attentes et des évaluations du secteur public dans la prise de décision, quoique d'une façon qui n'est pas encore systématique. Par exemple, l'Australie a mis à profit les résultats d'une enquête menée sur l'expérience des citoyens, qui avait révélé l'insatisfaction des jeunes envers les services publics et leurs préoccupations à l'égard de la politique environnementale, pour réorienter son cadre stratégique national pour la jeunesse. En outre, l'utilisation des données afin de rendre compte aux citoyens de l'action menée de manière transparente, participative et régulière peut être un moyen de renforcer la redevabilité de la gouvernance publique, d'aider à clarifier les arbitrages et de renforcer l'appropriation publique des mesures prises. D'autre part, le fait de surveiller l'acceptabilité des politiques environnementales et d'anticiper l'engagement des citoyens peut également aider les pouvoirs publics à planifier et à mettre en œuvre des réformes vertes tout en maintenant la confiance dans les institutions (voir l'exemple des enseignements des sciences comportementales du Canada à l'Encadré 4.15).

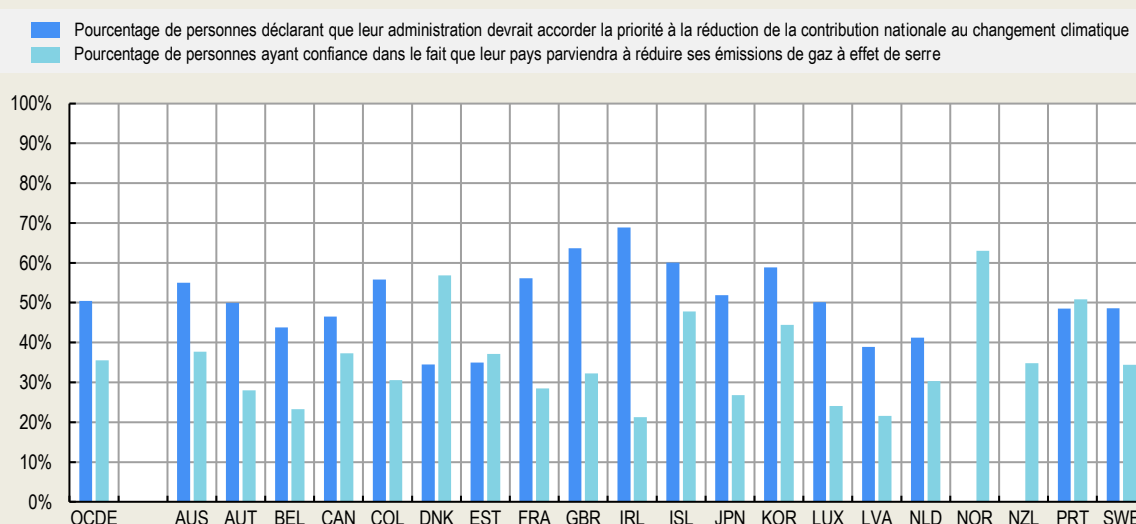
Encadré 4.1. Résultats de l'enquête de l'OCDE sur les moteurs de la confiance dans les institutions publiques

L'enquête de l'OCDE sur les moteurs de la confiance dans les institutions publiques (l'enquête sur la confiance) relève d'une démarche à l'échelle internationale de collecte de données sur les déterminants de la confiance du public. L'enquête sur la confiance introduit des questions sur la fiabilité des pouvoirs publics, notamment si les répondants pensent que leur gouvernement est préparé à faire face à des chocs systémiques, comme des catastrophes naturelles ou la propagation de maladies contagieuses.

Dans les pays de l'OCDE, environ la moitié (50.4%) des personnes interrogées pensent que les gouvernements devraient donner la priorité au changement climatique. Le problème réside peut-être en partie dans le fait que les gens ne sont pas disposés à en accepter les coûts. La lutte contre le changement climatique implique des sacrifices immédiats et dans la durée en contrepartie de résultats d'une importance cruciale, mais diffus et à long terme.

Autre facteur possible : la compétence des pouvoirs publics telle qu'elle est perçue. Nombre de personnes ne sont pas convaincues que les institutions publiques disposent des compétences et de la fiabilité requises pour mettre en œuvre des politiques de manière efficace, et dans la durée, suffisamment pour que cela porte ses fruits. En effet, en moyenne, seuls 35.5 % des personnes interrogées sont convaincues que les pays parviendront à réduire la contribution de leur pays au changement climatique en réduisant les émissions de gaz à effet de serre. En d'autres termes, si environ la moitié des personnes interrogées pensent que le changement climatique est un problème sérieux pour les pouvoirs publics, elles sont un tiers seulement à penser que les pays atteindront réellement les objectifs fixés (Graphique 4.3).

Graphique 4.3. La moitié des personnes interrogées pensent que leur administration nationale devrait accorder la priorité à l'atténuation du changement climatique, mais seulement un tiers d'entre elles ont confiance dans la capacité de leur pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre



Note : Ce graphique présente la part moyenne de réponses à la question : « Pensez-vous que les pouvoirs publics devraient accorder beaucoup plus, plus, autant, moins, ou beaucoup moins la priorité à la baisse de la contribution de votre pays au changement climatique ? » La proportion de « Plus » du graphique résulte de l'agrégation des choix de réponses « Beaucoup plus » et « Plus ». La question posée était : « Dans quelle mesure êtes-vous confiant dans le fait que votre pays parviendra à réduire ses émissions de gaz à effet de serre au cours des 10 ans à venir ? » La proportion de « Fait confiance » résulte de l'agrégation des choix de réponses « Fait moyennement confiance » et « Fait entièrement confiance ». « OCDE » représente la moyenne non pondérée des réponses recueillies dans les différents pays. La Finlande, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Norvège sont exclus (ou partiellement exclus) de ce graphique en raison de l'indisponibilité de données comparables. Pour plus de précisions sur le questionnaire et les processus de l'enquête propres à des pays spécifiques, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête à l'adresse <http://oe.cd/trust>.

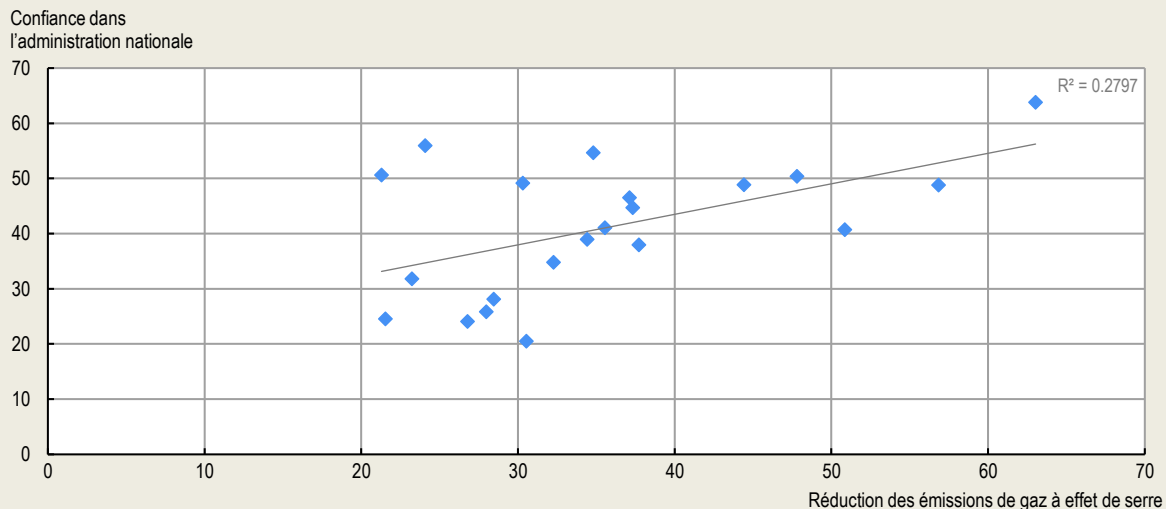
Source : OCDE (2022^[15]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>

Tous pays confondus, un niveau de confiance élevé dans la capacité des autorités publiques à s'engager dans la lutte contre le changement climatique influe sur la confiance qu'accordent les citoyens à ces autorités. L'analyse de l'enquête de l'OCDE sur la confiance révèle que la confiance des populations dans la capacité de leur pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre a un lien positif et statistiquement significatif avec la confiance dont bénéficie l'administration nationale et, dans une moindre mesure, l'administration locale et la fonction publique. Autrement dit, investir dans la gouvernance publique afin d'instaurer des politiques plus efficaces de lutte contre le changement climatique peut s'avérer payant en garantissant plus de crédibilité et de confiance dans les pouvoirs publics. Ce lien se vérifie également à l'intérieur d'un pays donné ; les personnes qui sont convaincues que leur gouvernement peut s'engager

de manière crédible à réduire les émissions de gaz à effet de serre sont plus susceptibles de faire confiance à celui-ci Graphique 4.4.

Graphique 4.4. Les pays qui sont considérés comme les plus compétents dans la lutte contre le changement climatique voient également leurs autorités créditées d'un niveau de confiance plus élevé

Parts des personnes ayant répondu à l'Enquête qui sont convaincues que leur pays parviendra à réduire ses émissions de gaz à effet de serre au cours des 10 ans à venir (axe des abscisses) et des personnes qui font confiance à leur administration nationale (axe des ordonnées) (2021)



Note : ce nuage de points présente la part des réponses « Fait confiance » à la question « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 correspond à une défiance totale et 10 à une confiance totale, quel degré de confiance accordez-vous à chacune des institutions suivantes ? : - Administration locale » qui correspond aux valeurs 6 à 10 sur l'échelle des réponses (axe des ordonnées). L'axe des abscisses représente la part des réponses « Fait confiance » à la question « Dans quelle mesure êtes-vous confiant dans le fait que [le pays] parviendra à réduire ses émissions de gaz à effet de serre au cours des dix ans à venir ? ». La réponse « Fait confiance » résulte de l'agrégation des réponses « Fait moyennement confiance » et « Fait entièrement confiance ». « OCDE » représente la moyenne non pondérée des réponses recueillies dans les différents pays. La Finlande est exclue car les résultats relatifs à la confiance n'étaient pas disponibles, et le Mexique est exclu en raison du manque de données concernant les deux questions. Les données de la Nouvelle-Zélande correspondent au degré de confiance à l'égard de la fonction publique, car les personnes interrogées n'ont pas été interrogées sur leur niveau de confiance à l'égard du gouvernement national (à noter que cette première tend en moyenne à être plus élevée que cette dernière). Pour plus de précisions, consulter le document relatif à la méthodologie de l'enquête sur la page <http://oe.cd/trust>.

Source : OCDE (2022^[15]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>

Certains défis exigent davantage qu'une administration nationale fiable et réactive et nécessitent en effet l'implication d'autres acteurs et partenaires. En moyenne, dans tous les pays, les personnes sont plus enclines à exprimer un intérêt en faveur d'une coopération mondiale en vue de remédier à des problèmes tels que le changement climatique, le terrorisme et l'anticipation des pandémies. Pour autant, l'adhésion de l'opinion publique à l'idée d'une coopération mondiale afin de résoudre ces problèmes reste relativement faible : à peine la moitié des personnes interrogées appellent les différents gouvernants à lutter conjointement contre le changement climatique. Interrogés sur la manière de coopérer à l'échelle mondiale, les répondants ont majoritairement sélectionné (à 43.4%) la réponse « En unissant nos forces à celles d'autres pays à l'international », en moyenne, toutes nationalités confondues. Les trois autres choix de réponse le plus souvent sélectionnés (Associer les citoyens aux problématiques mondiales,

Renforcer la coordination entre les services publics et Renforcer le rôle du pays au niveau des institutions internationales) ont été retenus par moins d'un répondant sur trois.

Alors que les risques liés au changement climatique se font de plus en plus pressants et que les coûts augmentent pour des bénéfices diffus et à long terme, les différents pouvoirs publics doivent mieux sensibiliser la population aux avantages d'une telle coopération pour relever ces défis. En effet, seule une coopération à l'échelle mondiale peut contribuer à les résoudre.

Source : OCDE (2022^[15]), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>

4.3.2. Rôle pilote des pouvoirs publics – Fixer des engagements et la voie à suivre pour les respecter

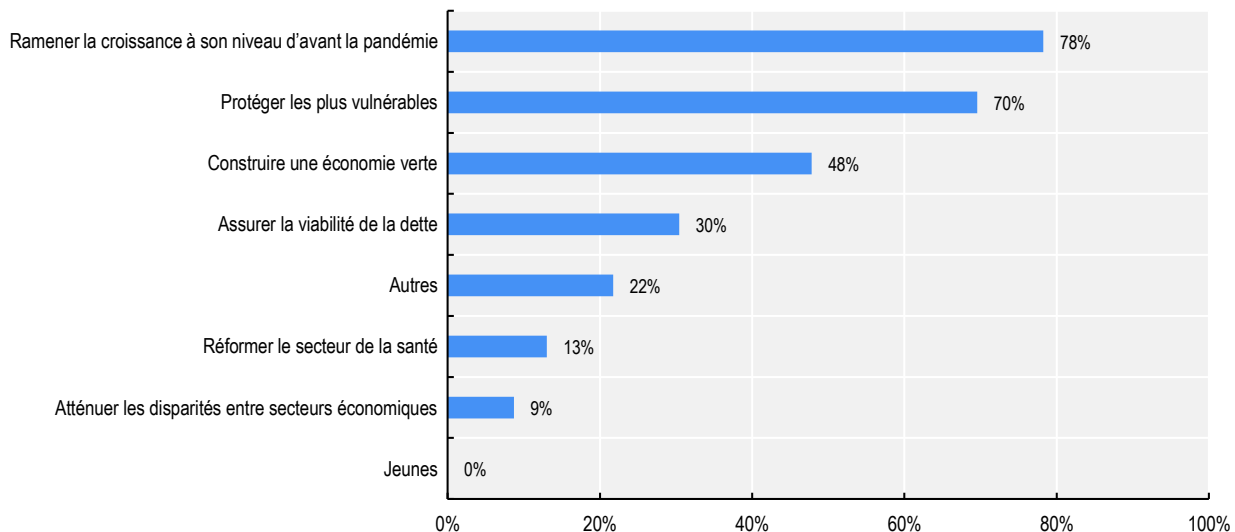
Pour les pouvoirs publics, assumer un rôle pilote est essentiel pour susciter le consensus et la confiance afin de garantir le succès des politiques climatiques et environnementales.

Il existe différents moyens de donner le signal d'un soutien politique fort à l'action climatique. Les engagements nationaux et internationaux audacieux, par exemple ceux visant à ramener à zéro des émissions à une date précise, sont peut-être les plus évidents (Jeudy-Hugo, Lo Re et Falduto, 2021^[16]). Toutefois, l'incertitude inhérente aux projections du changement climatique et de son impact, les chocs externes non liés, les changements technologiques et les perspectives et préférences sociétales au fil du temps sont autant d'éléments qui entravent la capacité des pouvoirs publics à visualiser et à décrire des scénarios futurs sur lesquels les décisions peuvent être fondées (OCDE, 2021^[17]) (Haasnoot et al., 2013^[18]) (Butler et al., 2015^[19]). Dans ce contexte unique, les pouvoirs publics ont parfois du mal à faire du climat et de l'environnement une priorité stratégique transversale qui articule le travail de l'ensemble de l'administration, en particulier lorsque les ressources sont limitées (GIEC, 2007^[20]) (Noble, 2014^[21]) (Guillén Bolaños, Mané Costa et Nehren, 2016^[22]).

Cette difficulté apparaît déjà clairement dans les mesures de relance des États dans le cadre du COVID-19. Bien qu'ils considèrent la relance comme l'occasion de « reconstruire sur de meilleures bases », en mettant l'accent sur la résilience climatique à long terme (Graphique 4.5), il n'en reste pas moins que, comme le montrent les chiffres de la base de données de l'OCDE sur la relance verte (OCDE, 2021^[23]), en date de septembre 2021, « les mesures vertes ont certes augmenté en nombre et par leur taille budgétaire, mais elles continuent toutefois de ne représenter qu'une faible part du total des dépenses de la relance » ; en effet, les 667 milliards USD affectés à des mesures environnementales positives ne représentaient en réalité qu'environ 21 % des dépenses de relance annoncées par les pays (OCDE, 2021^[7]).

Graphique 4.5. Les priorités des gouvernements pour appuyer les efforts de relance post-COVID-19

Pourcentage de gouvernements plaçant chaque sujet au rang de leurs trois principales priorités



Note : intègre les données fournies par les centres de gouvernement des pays suivants : Allemagne, Belgique, Canada, Chili, Colombie, Corée, Danemark, Estonie, Finlande, Hongrie, Islande, Israël, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pologne, Portugal, Suède, Türkiye et République tchèque.

Source : OCDE (2021^[6]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

Faire des politiques écologiques et de l'action climatique une priorité implique donc non seulement d'être explicite sur la nature et la portée des objectifs souhaités, mais aussi de veiller à ce qu'ils bénéficient des fonds adéquats (Rüdinger et al., 2018^[24]) (Jones et al., s.d.^[25]) (Andres et al., 2016^[26]), non seulement pour obtenir des résultats sur le plan environnemental, mais aussi pour garantir la crédibilité de l'action publique et l'engagement à long terme. Pour atteindre les objectifs écologiques, un effort budgétaire massif sera nécessaire. L'OCDE estime que 6 900 milliards USD par an sont nécessaires jusqu'en 2030 pour atteindre les objectifs climatiques (OCDE, 2017^[27]). Les objectifs de l'Accord de Paris appellent un changement radical des infrastructures, des technologies et des comportements (OCDE/La Banque mondiale/ONU Environnement, 2018^[28]). Les prises de décisions relatives aux dépenses sont donc au cœur du rôle pilote de l'État en matière de climat et seront essentielles au succès des engagements climatiques et environnementaux à venir. À titre d'exemple, en Nouvelle-Zélande, le changement climatique compte parmi les cinq priorités que s'est donné le [budget 2021](#) et il est demandé aux ministres de [justifier leurs projets](#) de loi à la lumière de ces priorités. Pour lier les priorités à un financement adéquat, il faut utiliser tous les outils de la politique budgétaire (budgétisation verte, examen des dépenses, etc.) afin de progresser vers les priorités climatiques. Ce point est abordé plus en détail dans le Domaine clé n° 2.

Lier les décisions et les plans majeurs en matière d'infrastructures aux objectifs climatiques peut donner la preuve d'un engagement fort et d'un rôle pilote assumé des pouvoirs publics. La transformation verte dépendra dans une large mesure de la capacité des pouvoirs publics à promouvoir des infrastructures durables, notamment dans les secteurs de l'énergie et des transports. Environ 30 % des émissions totales de gaz à effet de serre dans le monde sont produites par le secteur de l'énergie et 15 % par le secteur des transports (Institut des ressources mondiales, 2017^[29]). La modernisation des bâtiments publics pour en améliorer le rendement énergétique, les réseaux intelligents et les infrastructures numériques sont autant d'exemples de décisions d'investissement des pouvoirs publics capables d'étayer et de rendre possible la transformation verte au sens large (OCDE, 2022^[30]). La planification stratégique des infrastructures n'est

pas seulement un outil pour gagner en efficacité dans le domaine de l'environnement (comme indiqué dans le Domaine clé n° 2), mais constitue un élément décisif de la transition.

Il est également possible de donner le signal d'un soutien politique fort en matière de politiques écologiques et d'action climatique au moyen d'autres mécanismes de gouvernance, par exemple en :

- inscrivant le portefeuille climatique au centre du gouvernement (comme avec le conseiller national pour le climat de la Maison Blanche aux États-Unis ou le Secrétariat national sur le changement climatique à Singapour)
- favorisant l'adhésion de tous les partis (comme avec le [groupe bi-partisan de 35 représentants élus](#) pour le développement durable créé au sein du parlement néo-zélandais ou la [consultation multipartite](#) de la loi générale de 2012 sur le changement climatique au Mexique)
- établissant les cadres institutionnels nécessaires à l'engagement des citoyens (au Danemark, le Conseil danois de la technologie a reçu la mission de faciliter l'assemblée citoyenne du climat ; en Espagne, la participation du public fait partie intégrante de la législation sur le climat ; et la France a créé la [Convention citoyenne pour le climat](#) à titre d'initiative ponctuelle, voir l'Encadré 4.2).

Des membres de l'OCDE ont également mis au point tout un éventail de mesures institutionnelles pour veiller à ce que les décisions des États soient en accord avec les actions en faveur du climat. Les approches destinées à orienter, formuler et coordonner la stratégie sur le changement climatique varient, depuis des approches sectorielles fortement intégrées jusqu'à des approches centralisées imposées d'autorité (OCDE, à paraître^[31]). En outre, le caractère juridiquement contraignant de l'action climatique peut également aider à renforcer la crédibilité, l'engagement et la continuité d'un cadre climatique dans le temps, qu'il s'agisse d'une mesure unique, d'un plan, d'une stratégie ou d'une loi sur le climat (Rüdinger et al., 2018^[24]). L'expérience du Royaume-Uni avec sa loi sur le changement climatique de 2008 a montré qu'un cadre législatif complet pouvait être un outil précieux pour faire progresser l'action climatique et orienter les politiques et les programmes publics (Averchenkova, Fankhauser et Finnegan, 2018^[32]). La loi chilienne 2022 sur le changement climatique constitue un autre exemple récent de législation sur le climat. Au Luxembourg, le Pacte Climat (un accord de coopération par lequel les collectivités locales s'engagent à mettre en œuvre des mesures liées à l'environnement et au climat) a contribué à améliorer la coordination entre l'administration centrale et les administrations locales en faveur d'actions conformes aux engagements nationaux d'atténuation du changement climatique.²

Les modèles de gouvernance doivent également faire en sorte que les décisions politiques relatives à l'action climatique permettent aux personnes les plus touchées par le changement climatique, telles que les populations autochtones, de jouer un rôle moteur. Il est essentiel de tenir compte du rôle de chef de file et des connaissances des peuples autochtones dans l'élaboration des politiques écologiques pour améliorer la légitimité et la durabilité de l'action climatique (Gouvernement du Canada, 2021^[33]). Les mécanismes de gouvernance permettant aux populations autochtones de jouer un rôle de chef de file consistent notamment à garantir une participation effective à la conception et à la mise en œuvre des programmes écologiques, à créer des accords de gestion collaborative des zones protégées, à renforcer les capacités et à apporter un soutien financier (UICN, 2019^[34]), ainsi qu'à garantir une protection juridique efficace des droits des populations autochtones (par exemple, le consentement préalable, libre et éclairé, la propriété foncière et le patrimoine culturel) et un accès équitable à la justice (y compris la coordination entre la justice autochtone et la justice non autochtone).

4.3.3. Participation des parties prenantes à la gouvernance verte

Compte tenu de l'ampleur des transformations requises pour agir dans la lutte contre le changement climatique et sur les autres enjeux environnementaux, les pouvoirs publics doivent favoriser le dialogue avec les parties prenantes et la participation des citoyens dans le processus de décision. Ce type d'engagement est indispensable pour rehausser la confiance du public dans les politiques climatiques. Il

est indispensable d'échanger et de s'associer avec des acteurs variés, afin de garantir la prise en compte d'une large gamme d'expertises et de points de vue dans les actions et les mesures à venir. La transition climatique doit également pouvoir s'appuyer sur un espace civique protégé qui permette aux différentes parties prenantes de s'intéresser à des sujets complexes, de se rassembler pacifiquement, d'exprimer leurs points de vue dans un environnement sûr et de demander des comptes aux pouvoirs publics. Le Pilier 2 de l'Initiative de l'OCDE « Renforcer la démocratie » se concentre sur les principaux défis de la représentation et de la participation et sur la manière dont ils peuvent être traités pour regagner la confiance des citoyens et renforcer la démocratie (voir le Chapitre 2).

La collaboration stratégique avec la société civile tout au long du processus permettra d'ajuster les actions aux réalités locales, d'améliorer l'analyse des risques et de concevoir et mettre en œuvre des programmes et actions efficaces et durables. Le succès des initiatives visant à remédier aux pressions environnementales appelle la mobilisation d'une large gamme de parties prenantes, y compris les acteurs issus des secteurs public et privé, des organisations internationales, des OSC et du grand public. Cette collaboration permet d'instiller la confiance, de construire un consensus et de renforcer la légitimité des décisions prises par les pouvoirs publics en faveur de la transition climatique. Les OSC sont des intermédiaires essentiels entre les citoyens et l'administration publique du fait de leur capacité à rentrer en contact avec les minorités et les groupes marginalisés et à sensibiliser les communautés locales et la société dans son ensemble. Elles jouent un rôle unique en offrant la possibilité aux citoyens de prendre part aux décisions et d'influer sur les mesures qui affectent leur vie et leur futur. Pour leur donner les moyens d'agir dans ce sens, d'exploiter les connaissances locales et de déterminer les besoins des citoyens, les pouvoirs publics devraient adopter une approche non discriminatoire d'association des parties prenantes qui permette à tous les citoyens, en particulier ceux qui sont directement affectés par le changement climatique ou les politiques connexes, y compris les populations autochtones et les plus vulnérables, de dialoguer avec l'État de manière systématique et transparente, sur un pied d'égalité (OCDE, 2017^[35]). Des réseaux mondiaux d'OSC, tels que la Convention sur la diversité biologique (CDB) et le Réseau action climat, peuvent jouer un rôle déterminant dans le renforcement des capacités des OSC locales et nationales.

De nouvelles formes de participation publique peuvent donner aux responsables publics de la légitimité lorsqu'ils doivent faire des choix difficiles et passer à l'action. Les processus délibératifs fonctionnent bien lorsque l'on touche à des questions complexes nécessitant des compromis et la prise en compte des valeurs. Grâce à ces processus, les responsables politiques sont mieux à même de comprendre l'incidence des problématiques sur certains groupes et ce que les citoyens pourraient proposer pour remédier à ces difficultés. Les processus de délibération (assemblées, jurys et panels de citoyens) rassemblent des groupes de citoyens représentatifs de la société afin de s'attaquer à des questions stratégiques telles que la transition climatique (OCDE, 2020^[36]). Ils sont conçus pour permettre au groupe d'avoir accès à une large gamme de ressources, d'entendre des experts et des parties prenantes, de délibérer ensemble et de trouver un terrain d'entente en vue d'ébaucher des recommandations collectives et éclairées sur des questions stratégiques. En ce qui concerne les enjeux climatiques, ils permettent aux pouvoirs publics d'impliquer concrètement des groupes de citoyens ordinaires afin que ces derniers déterminent les points sur lesquels les communautés sont prêtes à faire des compromis et des choix difficiles, y compris par exemple les modalités de financement de la transition climatique. Les données montrent une hausse marquée du nombre de processus délibératifs s'intéressant, ces dernières années, aux enjeux climatiques, y compris les assemblées citoyennes pour le climat qui se sont déroulées en Irlande entre 2016 et 2018, la *Convention citoyenne pour le climat* qui s'est tenue en France en 2019 et 2020 et l'assemblée citoyenne pour le climat qui a eu lieu en Allemagne en 2021 (Encadré 4.2).

La mobilisation et le renforcement des capacités des jeunes pour la lutte contre le changement climatique et la prise en compte des aspects intergénérationnels dans les fonctions clés des pouvoirs publics constituent des paramètres essentiels afin de garantir la durabilité des politiques sur le long terme. Les rassemblements de jeunes, tels que les Fridays for Future (« les vendredis pour le futur »), ont permis à

la justice climatique de revenir sur le devant de la scène politique et montrent que les générations futures sont les premiers concernés par la dégradation environnementale. Les pouvoirs publics membres de l'OCDE ont instauré de nouveaux processus et créé de nouvelles institutions et structures pour permettre l'implication des jeunes. Un Conseil de la jeunesse pour le climat a par exemple vu le jour au Danemark, avec pour objectif d'offrir des recommandations aux pouvoirs publics sur la façon d'entreprendre, de manière efficace et rentable, la transition vers une économie à faibles émissions de carbone d'ici 2050 (OCDE, 2020^[37]). En Irlande, les pouvoirs publics ont créé un Fonds pour la jeunesse en faveur de la justice climatique. Ce fonds, qui dispose de 500 000 EUR, permettra de financer les actions et les innovations impulsées par les jeunes en faveur de la justice climatique (Ministère de l'Enfance et de la Jeunesse de l'Irlande (Department of Children and Youth Affairs Ireland), 2020^[38]).

Enfin, favoriser l'ouverture des données de l'administration publique peut encourager leur réutilisation par des acteurs clés en vue d'élaborer des actions conjointes, de comprendre les principales tendances et de renforcer la sensibilisation du public aux différentes facettes du changement climatique et à ses multiples répercussions.

Encadré 4.2. Exemples de processus délibératifs portant sur les enjeux climatiques

Convention citoyenne pour le climat en France (2019-2020)

La Convention citoyenne pour le climat est un processus délibératif ayant rassemblé, pendant sept week-ends sur une période de six mois, 150 citoyens représentatifs de la population française tirés au sort. Elle avait pour mandat de définir une série de mesures qui permettront à la France de réduire d'au moins 40 % (par rapport aux niveaux de 1990) ses émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 dans une logique de justice sociale. Après une délibération prolongée, les citoyens ont dressé une liste de 149 mesures à l'intention du gouvernement français.

Jury de citoyens de Besaya (2021)

Le jury de citoyens de Besaya a réuni 35 citoyens ordinaires tirés au sort parmi les 10 municipalités que compte cette région espagnole. Les citoyens se sont réunis en ligne et en présentiel au cours de six week-ends entre les mois de mai et de juillet. Il leur a été demandé d'élaborer des recommandations à l'attention du ministère régional de l'Économie sur la façon d'optimiser l'utilisation des Fonds verts pour le climat dans le bassin de Besaya de manière à créer et/ou à maintenir les emplois respectant les critères d'une transition écologique juste et inclusive. Les citoyens ont identifié 3 priorités stratégiques et 26 recommandations d'actions spécifiques.

Le Klima-Biergerrot (Bureau du citoyen pour le climat) à Luxembourg (2022)

Entre janvier et juillet 2022, le Klima-Biergerrot rassemblera un échantillon représentatif de 100 personnes vivant ou travaillant au Luxembourg en vue de discuter des engagements actuels du pays en matière de lutte contre le changement climatique et d'élaborer d'éventuelles mesures ou propositions supplémentaires. À l'issue de ce processus, les résultats seront présentés et débattus au Parlement luxembourgeois et influenceront vraisemblablement la nouvelle version du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC).

Sources : Besaya.europa.es (2021), *Besaya delibera en Europa*, disponible à l'adresse : <https://besaya.europa.es/> ; Convention citoyenne pour le climat (2021), site officiel de la Convention citoyenne pour le climat, disponible à l'adresse : <https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/> ; <https://www.klima-biergerrot.lu/fr>.

4.3.4. Respecter les principes d'intégrité et de transparence dans la gouvernance climatique

Un meilleur engagement des parties prenantes appelle aussi le renforcement des règles d'intégrité afin d'empêcher certains groupes d'exercer une influence excessive, d'autant que certaines politiques sur l'environnement et le changement climatique porteront tort aux intérêts bénéficiant d'un statu quo. Il est impératif que les institutions publiques responsables de la gouvernance climatique soient dignes de confiance et répondent à des exigences d'intégrité et de transparence comme garantie de la légitimité et de l'acceptabilité des politiques qu'elles conçoivent. L'incapacité à combler les lacunes institutionnelles et de gouvernance qui rendent possible la corruption ou l'exercice d'une influence excessive aurait des conséquences particulièrement graves pour les communautés les plus touchées par le changement climatique et d'autres menaces environnementales.

Les États devraient être particulièrement attentifs au renforcement des normes d'intégrité dans les organismes publics impliqués dans les politiques écologiques. Même si la majorité des agents du secteur public font preuve d'une grande intégrité, des éléments probants montrent que les politiques liées au changement climatique, en particulier l'acheminement du financement climatique, sont sujettes aux manquements à l'intégrité, et notamment à la fraude, au détournement de fonds et à la corruption. L'adoption par les pouvoirs publics d'une approche fondée sur les risques pour l'examen et le renforcement des systèmes d'intégrité en place dans les organismes publics leur permet d'identifier les agents de la fonction publique intervenant dans l'élaboration, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques de lutte contre le changement climatique qui sont susceptibles d'être plus à risque et de prendre des mesures pour atténuer le risque. Les organismes de réglementation nationaux et internationaux, tels que les institutions qui régissent la gestion des ressources naturelles ou qui établissent les normes de pollution, par exemple, devraient observer de solides normes d'intégrité, notamment des mesures claires et proportionnées pour identifier et gérer les conflits d'intérêts. En outre, les États devraient établir des règles pour le recrutement dans la fonction publique de personnel issu du secteur privé et inversement, et instaurer des délais de carence tenant compte du niveau d'ancienneté (Williams, 2019^[39] ; OCDE, 2021^[40]).

La désignation des groupes d'experts de l'environnement et d'organes consultatifs sur le climat doit s'accompagner de garanties concernant la transparence et l'intégrité, afin d'assurer la légitimité des avis formulés. Pour atteindre les objectifs en matière de climat et de durabilité, les pays peuvent faire appel à des groupes d'experts et des organes consultatifs indépendants, tels que le Haut Conseil pour le climat en France, le Climate Change Advisory Council en Irlande et le Committee on Climate Change au Royaume-Uni. En fonction de leur statut et de leur mandat, ces acteurs peuvent avoir pour missions de présenter au parlement et/ou au gouvernement des analyses objectives sur les risques liés au climat, de suivre les progrès des engagements climatiques internationaux, ou encore de réaliser des modélisations et des planifications de scénarios. Ces organes peuvent être composés de chercheurs ou d'universitaires uniquement, ou compter dans leurs rangs des ingénieurs, des économistes, des directeurs de groupe de réflexion, ainsi que des fonctionnaires et des membres du secteur privé et de la société civile experts de la politique climatique (Weaver, Lotjonen et Ollikainen, 2019^[41] ; Averchenkova, Fankhauser et Finnegan, 2018^[32]). Les représentants du secteur privé qui participent à ces groupes ont directement accès aux processus décisionnels sans être considérés comme des lobbyistes externes, alors qu'ils peuvent, inconsciemment ou délibérément, favoriser les intérêts de leur entreprise ou de leur secteur, ce qui peut également accroître le risque de conflits d'intérêts. En 2019, seulement 47 % des pays fournissaient des informations sur les participants aux groupes consultatifs. Pour que le grand public ait un droit de regard, les informations sur la structure des groupes, leur mandat, leur composition et leurs critères de sélection doivent être mises en ligne. Ces groupes doivent également être dotés de règles de procédure, notamment en ce qui concerne les modalités de nomination, les normes de conduite et, surtout, observer des procédures de prévention et de gestion des conflits d'intérêts (OCDE, 2021^[40]).

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique climatique doivent être à l'épreuve du lobbying et d'autres pratiques d'influence qui peuvent induire en erreur les citoyens, les pouvoirs publics et les investisseurs, et entraver l'efficacité de l'action. En effet, dans le domaine de la politique climatique, un large éventail de secteurs économiques et d'industries sont directement concernés par le dénouement des débats et négociations. Il est par conséquent crucial pour les entreprises visées par les réglementations liées au climat d'interagir avec les décideurs publics. Comme le montrent régulièrement de nouveaux éléments, la dérive du lobbying et d'autres pratiques d'influence peuvent faire obstacle aux progrès de la lutte contre le changement climatique. Ainsi par exemple, une analyse de documents et de communications internes entre 1977 et 2014 d'un géant du pétrole et du gaz a révélé que, bien que ses propres recherches aient établi que le changement climatique était causé par l'activité humaine, l'entreprise s'est livrée à diverses pratiques, notamment la publication d'articles d'opinion dans la presse, destinées à semer le doute, à influencer l'opinion publique et à réduire la pression réglementaire à diminuer les émissions (Oreskes et Conway, 2010^[42] ; Supran et Oreskes, 2017^[43]). Les leçons du passé montrent également que les entreprises pétrolières et gazières ont été les principaux mécènes de groupes de réflexion et de groupes de pression remettant en cause la science climatique établie, ou qu'elles ont financé des publicités sur les réseaux sociaux ou des campagnes véhiculant une image de marque trompeuse de responsabilité écologique (Influence Map, 2019^[44] ; Graham, Daub et Carroll, 2017^[45]).

Pour renforcer la transparence sur les questions liées au climat et au lobbying, les pouvoirs publics peuvent envisager plusieurs solutions stratégiques. Tout d'abord, les pays qui disposent de registres de lobbying peuvent durcir les exigences de divulgation des activités de lobbying, afin que soient renseignés les objectifs de ces activités, leurs bénéficiaires, les décisions visées et les types de pratiques utilisées, y compris le recours aux réseaux sociaux comme moyen d'influence. Ensuite, les hauts responsables publics impliqués dans les processus de prise de décisions sur le climat et l'environnement (tels que le Ministre de l'environnement et les membres de cabinet, les dirigeants des organismes de protection de l'environnement et les membres des délégations dans les négociations sur le climat) pourraient diffuser publiquement leurs programmes d'action. Enfin, les États pourraient exiger que la façon dont sont prises les décisions législatives ou réglementaires soit divulguée *a posteriori*. Les informations ainsi révélées pourraient inclure l'identité des parties prenantes rencontrées, les fonctionnaires impliqués ainsi que l'objet et le résultat de leurs réunions, de même qu'une évaluation de la manière dont les contributions reçues ont été prises en compte dans la décision finale.

L'élargissement des divulgations sur les dons des entreprises à des partis politiques donnerait au public un droit de regard accru quant à la participation des entreprises à l'action climatique. Les entreprises concentrées dans les secteurs très gourmands en énergie et en combustibles fossiles (l'énergie et le transport) essuient des critiques de plus en plus vives de la part des investisseurs, des actionnaires et des consommateurs, qui leur reprochent de jouer les faux-semblants des engagements climatiques ou des politiques de durabilité afin de soigner leur image de responsabilité écologique, tout en se livrant parallèlement à un lobbying pour faire barrage aux politiques climatiques contraignantes ou les retarder, ou en versant des dons à des candidats opposés au renforcement de la réglementation sur le climat. Ces dernières années, la pression exercée par les investisseurs et les principaux gestionnaires d'actifs pour une meilleure prise en compte du financement politique et du lobbying par les entreprises en tant que risque pour leur performance sur les questions environnementales, sociales et de gouvernance (ESG) a eu une influence déterminante sur leurs stratégies. Dans le domaine de l'action climatique, le nombre de propositions d'actionnaires visant la divulgation par les entreprises d'informations à même d'éclairer leurs interactions avec le milieu politique a considérablement augmenté au cours de la dernière décennie, pour figurer parmi les résolutions d'actionnaires les plus fréquemment soumises au vote (InfluenceMap, 2021^[46] ; Glass Lewis, 2021^[47]). Une meilleure communication sur les dépenses de lobbying et les contributions politiques – avec une meilleure transparence sur les objectifs et les résultats en matière d'ESG – permettrait aux investisseurs et aux autres parties prenantes d'évaluer, entre autres, dans quelle mesure les objectifs des activités de lobbying et des dépenses politiques sont susceptibles de diverger de ceux des initiatives de durabilité. Aux États-Unis, la SEC (Securities and Exchange Commission) étudie

actuellement les liens entre la divulgation des dépenses politiques et la performance en matière d'ESG, et examine la mise en œuvre d'obligations de divulgation (SEC, 2021^[48]).

La lutte contre le commerce illicite de produits dangereux pour l'environnement doit également être au centre des préoccupations. Si la libéralisation du commerce international et la réduction des obstacles aux échanges ont été très bénéfiques, elles ont également multiplié les opportunités pour les adeptes du commerce de produits illicites, qui non seulement privent les États de recettes fiscales et autres, mais posent également des risques majeurs pour l'environnement. Ce commerce ou trafic illicite concerne notamment les espèces sauvages, les pesticides et produits chimiques de mauvaise qualité, le sable et les déchets (OCDE, 2016^[49] ; OCDE, 2018^[50] ; OCDE, 2019^[51]). Les réseaux criminels adaptent rapidement leurs tactiques pour échapper à la détection et contourner les mesures policières. Aussi les États doivent-ils redoubler d'efforts, notamment en renforçant le partage international d'informations parmi les autorités chargées du maintien de l'ordre, en analysant les politiques susceptibles de créer par inadvertance des débouchés pour les criminels et en trouvant des moyens de resserrer le marché des produits illicites, de sorte à réduire leur demande de la part des consommateurs (OCDE, 2018^[52]).

4.3.5. Une communication publique efficace sur l'action en faveur du climat et de l'environnement

La réalisation de la transition verte exige des pouvoirs publics qu'ils transforment l'usage qu'ils font de la communication publique afin d'informer la population, d'interagir avec elle, d'éviter la diffusion de la désinformation et de la désinformation et d'y réagir. La communication publique constitue pour les États le principal moyen de fournir des informations et des données précises, fiables et à jour sur les pressions environnementales d'une manière qui puisse toucher la société. Une bonne communication publique favorise la prise de conscience, encourage un débat public éclairé, contribue à éviter la propagation de discours nuisibles et est propice à l'écoute et à la compréhension des demandes et préoccupations de la population (OCDE, 2021^[53]). En ce qui concerne le changement climatique en particulier, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques devraient reposer sur une libre circulation de l'information et des données entre le secteur public, le secteur privé, les citoyens et la société civile, y compris les journalistes, la communauté scientifique et le milieu universitaire. Le Pilier 1 de l'Initiative de l'OCDE « Renforcer la démocratie » est axé sur les principaux défis que les États doivent relever pour lutter contre la désinformation et la désinformation (voir le Chapitre 1).

Les États doivent être capables de relayer un discours politique complexe de manière convaincante et constructive. Plusieurs pays prennent des mesures dans ce sens. En Écosse, la campagne intitulée [Turning the Tide](#) a mis en évidence les efforts déployés pour protéger la faune et la flore marines du Royaume-Uni et s'est attachée à expliquer clairement aux citoyens toute l'importance de cette question. La campagne [Taking the Lead on Climate Change campaign](#) (« Donner l'exemple en matière de changement climatique ») du Conseil de l'Union européenne délivre une information claire sur le changement climatique en Europe.

La communication publique doit contribuer à resserrer le lien entre sensibilisation, intention et action dans la lutte contre le changement climatique et les autres menaces environnementales. Les défenseurs de l'environnement n'ont pas toujours un comportement conforme aux idées qu'ils prêchent (Dryzek, Norgaard et Schlosberg, 2011^[54] ; Eom, Kim et Sherman, 2018^[55]). Si les données de l'OCDE montrent que la sensibilisation est le principal objectif de la fonction de communication publique, il peut être plus efficace de mettre davantage l'accent sur l'utilisation stratégique de la communication pour atteindre des objectifs comportementaux spécifiques (comme améliorer la prestation des services publics ou la mise en œuvre des réformes, ou mieux mobiliser les parties prenantes) (OCDE, 2021^[56]). À cette fin, le gouvernement britannique a lancé sa campagne [Plant for Our Planet](#) dans le but d'encourager les citoyens, les entreprises et les communautés à mener des actions, telles que planter des arbres, dans le cadre de ses initiatives de préservation plus vastes.

Le partage de l'information n'est pas toujours suffisant pour entraîner un changement des comportements. Il appartient aux autorités publiques d'être attentives à la façon dont la mésinformation et la désinformation sur les politiques vertes risquent de nuire à un engagement fondé sur des éléments factuels et d'étioler l'adhésion aux réformes. Les efforts visant à créer un environnement d'information propice à des discussions constructives sur les mesures sont entravés par l'évolution rapide des modes de consommation et de partage de l'information par le public. Ces changements déterminent à *qui* et à *quelles* sources d'informations et de données les citoyens font confiance, tandis que l'essor des plateformes de réseaux sociaux, en particulier, a facilité la diffusion d'informations erronées ou mensongères (Matasick, Alfonsi et Bellantoni, 2020^[57]). Dans le domaine du changement climatique, la désinformation peut chercher à discréditer la science du climat sur laquelle reposent les mesures prises ou à mettre en doute l'urgence de la crise, de sorte à compromettre l'appui aux réformes indispensables. En outre, des acteurs motivés par des considérations commerciales et politiques, tant nationaux qu'étrangers, peuvent utiliser les plateformes pour biaiser les débats publics. Les travaux de recherche suggèrent que la mise en évidence du consensus scientifique peut être un moyen de contrer la mésinformation et d'accroître l'acceptation par le public de la nécessité de lutter contre le changement climatique (Lewandowsky, 2020^[58]).

Une communication efficace autour de l'urgence climatique et de la lutte contre la mésinformation qui y est liée nécessite préparation et prévention. Les enseignements tirés de la pandémie de COVID-19 seront utiles à cet égard. En effet, le discours des médias et le débat public sur les catastrophes naturelles créent un terreau propice à la distorsion des faits, comme on l'a constaté à la suite des feux de forêt, inondations et autres phénomènes météorologiques extrêmes. Il est important de préparer une stratégie de communication appropriée sur ces événements de plus en plus fréquents, et surtout d'anticiper les messages nuisibles et de les démentir à l'avance. Ces efforts contribueront à atténuer l'impact des propos mensongers et favoriseront le soutien et le respect des politiques vertes (Lewandowsky, 2020^[58]).

Outre la riposte directe de la communication publique, les États doivent favoriser un partage efficace et en temps voulu des informations et des données, ainsi que sur les différentes solutions stratégiques qui s'offrent à eux pour lutter contre la désinformation sur le sujet des pressions environnementales, dont le changement climatique. L'une de ces options consiste à déterminer des réponses réglementaires et juridiques à la désinformation tout en protégeant la liberté d'expression. D'autres pistes sont possibles : établir des relations constructives et transparentes avec les plateformes en ligne et les vérificateurs de faits, étendre les initiatives d'éducation aux médias et à l'information, promouvoir la compréhension des données scientifiques et des compromis inhérents au débat sur le climat, favoriser la participation du public et le journalisme factuel ou encore élaborer un discours commun pour informer les citoyens et les orienter vers des sources fiables d'informations et de données. Il est important de veiller à ce que les messages sur le climat soient adaptés au public ciblé et que ceux chargés de les porter partagent ses particularités culturelles (Lewandowsky, 2020^[58]).

Au nombre des mesures que les pouvoirs publics peuvent prendre pour lutter contre la désinformation et la mésinformation autour du changement climatique figurent l'adoption de normes communes en matière de données pour surveiller ce phénomène, la publication proactive - sans restriction d'accès - de données sur ce sujet afin d'en faire l'analyse et de les réutiliser,³ ainsi que l'établissement de la provenance des sources de données fiables et non fiables. Dernier point mais non le moindre, les enseignements des sciences comportementales peuvent être appelés à contribution pour renforcer la gouvernance de la communication publique et contrer cette mésinformation.

4.3.6. Redevabilité du « Gouverner vert »

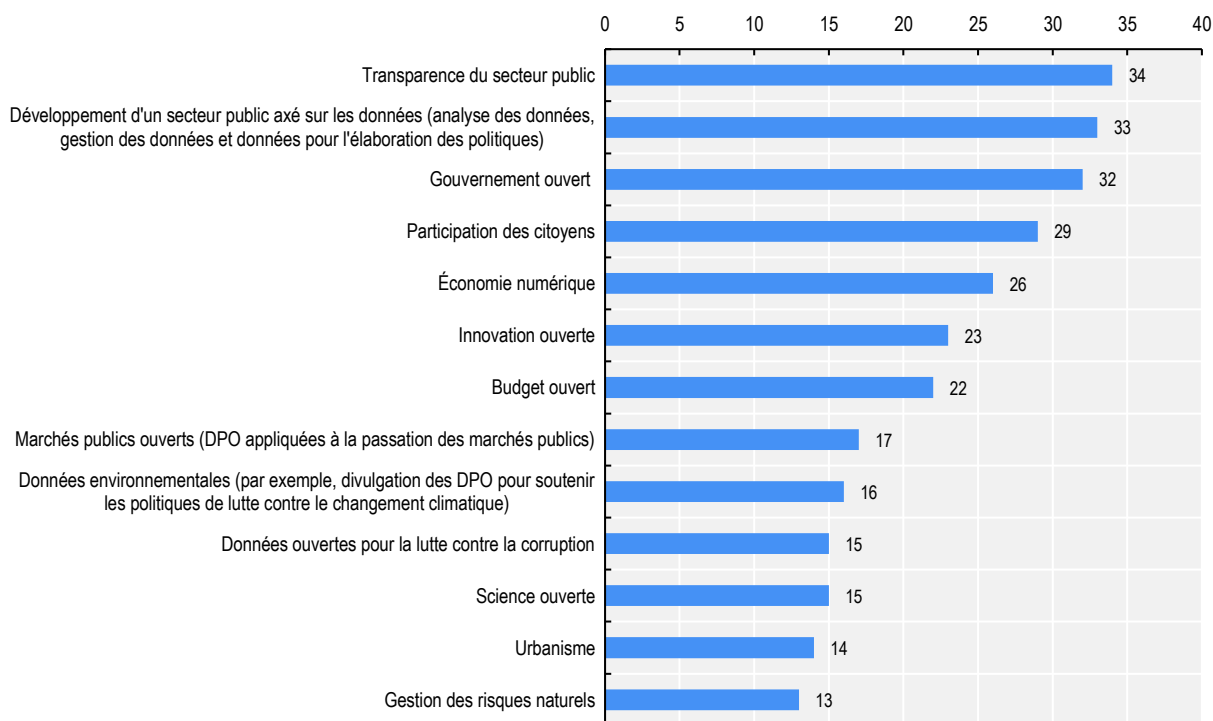
Le renforcement des mécanismes de reddition de comptes du secteur public sera essentiel pour une action climatique efficace et la transition verte. Cela dit, mettre au point de tels mécanismes n'est pas toujours

chose aisée, notamment parce qu'ils doivent impliquer une variété d'acteurs et d'actions, ainsi qu'un large éventail de données provenant d'un grand nombre d'institutions et de secteurs.

Au niveau international, il existe un certain nombre de mécanismes de reddition de comptes qui rendent l'action publique plus transparente. Par exemple, dans le cadre de son projet horizontal sur le renforcement de la résilience climatique et économique, l'OCDE a créé le Programme international pour l'action sur le climat (IPAC). Le tableau de bord de l'action climatique de l'IPAC comporte des indicateurs clés pour suivre les progrès accomplis sur la voie des objectifs climatiques et fournir un instantané de l'action climatique des pays.⁴ Faire en sorte que ces mécanismes disposent des bonnes modalités de gouvernance, outils et données constitue un défi majeur mais essentiel à leur crédibilité et à leur fiabilité.

Le suivi systématique des politiques et des engagements climatiques nécessitera l'accès aux données sur les enjeux climatiques et leur diffusion au sein du secteur public et entre les secteurs, aux niveaux national et international. Au sein du secteur public, il est essentiel que différents types de données (administratives, mais aussi sur l'agriculture, l'eau et les risques naturels) soient générées, partagées et accessibles dans différents formats (données géoréférencées, normalisées et ouvertes) et par différents moyens (infrastructures de données partagées, IoT, cloud, etc.). En 2018, seuls 16 pays sur 34 ont incluent les données environnementales utiles pour soutenir et suivre l'action face au changement climatique dans leurs politiques de données publiques ouvertes (Graphique 4.6). Le *cadre de l'OCDE pour un secteur public axé sur les données* (OCDE, 2019^[59]) et les travaux de l'OCDE sur les données publiques ouvertes expliquent dans les grandes lignes comment instaurer l'accès aux données sur la transition verte et leur partage.

Graphique 4.6. Éléments couverts par les politiques/stratégies de données publiques ouvertes



Note : d'après les informations fournies par 31 pays de l'OCDE et 3 économies partenaires et autres (Colombie, Lituanie et Pérou) en réponse à l'enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 3.0 (2017), section 2, question 5. La politique/stratégie centrale/fédérale ou les initiatives centrales en matière de DPO couvrent-elles les domaines suivants ?

Source : OCDE (2019^[60]), *Rapport sur les données ouvertes publiques : Encourager la maturité des politiques de données ouvertes pour un impact durable*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/12ea5027-fr>

Il est indispensable d'améliorer les méthodes de suivi et de divulgation concernant l'action en faveur de l'environnement sur le plan national. Les gouvernements devraient rendre compte au public des progrès accomplis dans la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux, et la surveillance des organismes de réglementation est à cet égard essentielle pour recueillir les commentaires du public et promouvoir la sensibilisation aux résultats. L'on s'attache depuis peu à déterminer si et comment les entités du secteur public abordent la question du climat dans la présentation de leurs états financiers. La majorité des pays de l'OCDE qui pratiquent la budgétisation verte ont adopté des mesures de transparence et de reddition de comptes pour guider les institutions publiques dans la réalisation des objectifs verts. Ainsi, la France et l'Italie élaborent des déclarations de budget vert pour chacune des administrations afin de montrer comment l'enveloppe cadre avec ces objectifs. Une telle déclaration peut être utilisée par le parlement et les parties prenantes afin d'évaluer comment un budget contribue à atteindre les objectifs climatiques ou environnementaux. À cet égard, la transparence soutient la redevabilité. La budgétisation verte permet de doter les parlements de ressources supplémentaires lors de l'examen des propositions budgétaires. Elle fournit également des ressources aux fins du contrôle par des institutions indépendantes, telles que les conseils budgétaires et les commissions environnementales. Par exemple, en Irlande, le Conseil consultatif sur le changement climatique présente des recommandations au gouvernement, y compris sur la méthodologie utilisée, l'obligeant à respecter le principe « appliquer ou expliquer ».

Il faut souligner le rôle essentiel des fonctions d'audit interne et de contrôle de l'État, en tant que garantes de l'intégrité publique dans les politiques et les investissements climatiques, et pour vérifier qu'elles produisent les résultats escomptés. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) peuvent apporter une contribution importante, d'une part, en évaluant la préparation des administrations nationales aux effets du changement climatique et, d'autre part, en réalisant des audits de performance des programmes publics d'adaptation à ce phénomène et d'atténuation de son ampleur. Le défi des pouvoirs publics est de s'assurer que les ISC et les fonctions d'audit interne disposent des capacités et des moyens nécessaires pour éviter que les fonds publics alloués à ces programmes ne soient sujet à la fraude et d'autres risques pour l'intégrité.

Les systèmes judiciaires ont également un rôle à jouer dans l'amélioration de la redevabilité en matière d'action environnementale. Les poursuites pour infraction environnementale sont de plus en plus courantes, et la justice environnementale, auparavant spécialité du droit, est devenue une priorité stratégique. Le droit fondamental à un environnement sain est désormais inscrit dans les constitutions de plus de 100 pays, et il existe des milliers de traités environnementaux (multilatéraux et bilatéraux) entre pays (Base de données sur les accords internationaux sur l'environnement, 2021^[61]). Pour faire face à la demande croissante découlant de ces dispositions juridiques, de nombreux pays ont créé des tribunaux spécialisés en matière d'environnement. Par exemple, le tribunal de l'environnement de Nouvelle-Zélande est composé de juges et de commissaires à l'environnement formés dans divers domaines scientifiques et techniques, commerciaux et agricoles, ainsi qu'à la médiation. Ainsi, il a été possible de créer une jurisprudence environnementale cohérente pour l'ensemble de la population, y compris pour les peuples autochtones. Dans la zone OCDE, on peut citer comme exemples le tribunal des affaires foncières et environnementales de l'État de Nouvelle-Galles-du-Sud en Australie et les tribunaux chiliens de l'environnement. Le PNUE estime que cette « explosion » des tribunaux de l'environnement constitue le changement le plus remarquable qu'ait connu la justice environnementale au XXI^e siècle (PNUE, 2016^[62]).

Les engagements environnementaux en nombre croissant adoptés par le biais de traités internationaux et de législations nationales nécessitent, aux fins de leur mise en œuvre, des systèmes judiciaires solides. La justice environnementale, de plus en plus plébiscitée par le public, passe obligatoirement par un système judiciaire réactif, capable de contraindre les administrations et les entreprises à respecter les réglementations environnementales et à protéger les droits fondamentaux à un environnement de qualité. Ces affaires se retrouvent déjà devant les plus hautes juridictions des pays. Plusieurs procès emblématiques ont récemment abouti à des verdicts en faveur du climat (Encadré 4.3). On constate également une prise de conscience croissante à l'échelle mondiale des questions intergénérationnelles

que soulève le changement climatique dans les décisions de justice (OCDE, 2020^[37]). Des pays comme l'Australie, les États-Unis, la Norvège, les Pays-Bas ou encore le Royaume-Uni nous fournissent des exemples de décisions judiciaires qui peuvent servir de référence aux futures décisions politiques en matière de justice intergénérationnelle. Ainsi, la Cour constitutionnelle suprême d'Allemagne a appelé le gouvernement du pays à prendre des mesures plus ambitieuses de protection du climat pour protéger les générations futures (Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, 2021^[63]).

Afin de concilier les différents intérêts en jeu dans ces affaires – probablement amenées à se multiplier – et d'offrir des voies de recours efficaces et rapides aux citoyens et aux entreprises cherchant à protéger leur droit à un environnement de qualité, des systèmes judiciaires plus efficaces et performants sont indispensables. Voici quelques mesures que les pays peuvent prendre pour y parvenir :

- **Promouvoir la spécialisation et la formation dans les affaires environnementales pour les juges.** La spécialisation juridictionnelle s'est avérée bénéfique pour l'efficacité et la cohérence des jugements dans de nombreux domaines (Conseil de l'Europe, 2012^[64]). Or, la majorité des magistrats ne sont actuellement pas formés aux lois environnementales internationales et nationales.
- **Investir dans l'efficacité et l'efficacité globales du système judiciaire.** La demande pour un règlement efficace des différends environnementaux ne cessant de croître, il est urgent d'investir dans la capacité du système à apporter des réponses adéquates.
- **Rendre le système judiciaire plus accessible et plus centré sur l'humain.** Pour faire en sorte que les citoyens accordent leur confiance aux institutions publiques et faire face à l'urgence climatique, il est également nécessaire de leur garantir un accès à la justice pour les questions de droit de l'environnement (OCDE, 2019^[65]).

Encadré 4.3. Affaires qui ont fait date en matière de justice environnementale

Australie

La Cour fédérale d'Australie a récemment estimé que le ministre fédéral de l'Environnement avait le devoir de protéger les jeunes des catastrophes potentiellement causées par le changement climatique. Dans un jugement considéré comme la première du genre, elle a statué que le ministre avait l'obligation de prendre en compte les effets des émissions nocives de CO₂ résultant de l'extraction du charbon dans le cadre du projet Vickery Extension avant d'approuver celui-ci. La requête a été formée au nom de huit enfants australiens, en tant que représentants de « tous les enfants qui résident habituellement en Australie ». Le ministre a fait appel du jugement.

France

En juillet 2021, la plus haute juridiction administrative française, le *Conseil d'État*, a rendu sa première décision relative aux engagements environnementaux pris par le gouvernement dans le cadre de l'Accord de Paris. Saisi par la commune de Grande-Synthe (département du Nord), ville côtière qui pourrait être gravement touchée par la montée des eaux, et par plusieurs organisations œuvrant pour le climat (Oxfam France, Greenpeace France, Notre Affaire À Tous et la Fondation Nicolas Hulot), le Conseil a ordonné au gouvernement de « prendre toutes mesures utiles permettant d'infléchir la courbe des émissions de gaz à effet de serre (...) afin d'assurer sa compatibilité avec les objectifs » de la France, et ce au plus tard le 31 mars 2022. Compte tenu des niveaux actuels d'émissions de gaz à effet de serre, le pays est donc tenu de les réduire de 40 % dans les neuf mois.

Pays-Bas

L'affaire opposant la *Fondation Urgenda à l'État des Pays-Bas* (2019) a marqué un pas décisif en matière de justice climatique lorsque la Cour suprême néerlandaise a estimé qu'en ne réduisant pas ses émissions de gaz à effet de serre d'au moins 25 % avant fin 2020, le pays enfreindrait les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'État néerlandais s'est donc engagé à réduire de 75 % la capacité de ses centrales électriques au charbon encore en activité et à mettre en œuvre un train de mesures à hauteur de 3 milliards EUR visant à réduire ses émissions à l'horizon 2020. Cette affaire a stimulé l'intérêt pour les droits de l'homme en tant qu'arguments juridiques dans les procédures de litiges climatiques.

Note : Il s'agit là d'un aperçu d'exemples marquants, qui ne se veut en aucun cas exhaustif des affaires d'importance dans le domaine du droit de l'environnement. Pour de plus amples informations, voir par exemple : le Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment et le Centre for Climate Change Economics and Policy de la London School of Economics and Political Science. (2020) *Global trends in climate change litigation: 2020 snapshot*.

Source : *Sharma by her litigation representative Sister Marie Brigid Arthur v Minister for the Environment* [2021] FCA 560, disponible sur [fedcourt.gov.au](https://www.fedcourt.gov.au) ; *Urgenda Foundation v. the Netherlands* (2019) ECLI:NL:HR:2019:2006 (disponible [ici](https://www.ejil.org/doc/2019/2006.html)) ; *Le Conseil d'État statuant au contentieux (Section du contentieux, 6^{ème} et 5^{ème} chambres réunies) N° 427301* (jugement disponible sur : <https://www.conseil-etat.fr/en/news/greenhouse-gas-emissions-the-government-must-justify-within-3-months-that-the-reduction-path-to-2030-can-be-achieved>).

4.3.7. Liens entre la problématique femmes-hommes et les enjeux environnementaux

Le lien entre l'égalité des genres et la durabilité environnementale est de plus en plus reconnu. La dégradation de l'environnement affecte différemment les hommes et les femmes, souvent en raison des rôles et des comportements différenciés selon le genre dans la société, ainsi que de la plus grande représentation des femmes au sein de la population pauvre au niveau mondial (OCDE, 2021^[66]). Comprendre comment le genre et l'environnement sont interconnectés peut contribuer à mettre en évidence les inégalités sous-jacentes dans de multiples domaines, notamment en ce qui concerne la propriété et le contrôle des ressources naturelles, l'énergie, les transports, l'eau, le logement et l'utilisation des terres. Bien souvent, les femmes et les filles n'ont qu'un accès limité aux éléments susmentionnés ou exercent un contrôle limité sur ceux-ci ; elles sont donc plus susceptibles d'être exposées aux risques liés aux catastrophes et moins à même de s'adapter à la dégradation de l'environnement. (OCDE, 2021^[66]).

En outre, les femmes peuvent jouer un rôle clé dans la promotion du développement, de la production et de la consommation durables et dans la réalisation des objectifs environnementaux. Elles jouent souvent un rôle actif dans le domaine de l'environnement au niveau communautaire et local dans les pays du monde entier, et ont tendance à être surreprésentées parmi les principaux acteurs de la campagne de lutte contre le changement climatique à l'échelle mondiale (OCDE, 2021^[66]).

4.3.8. Donner aux États les moyens d'agir au niveau international face aux défis environnementaux

Les phénomènes du changement climatique et de la perte de biodiversité se manifestent à l'échelle mondiale. Or, les moyens d'action des pays sont essentiellement circonscrits à leurs frontières nationales, d'où le caractère indispensable de la coopération et de la coordination internationales. Malgré la multiplication des efforts et l'obtention de certains résultats, les États peinent encore à mener une action concertée. Ce manque d'action collective peut donner l'impression que les gouvernements nationaux n'ont pas les outils ou la capacité nécessaires pour traiter les questions qui sont d'une importance critique et croissante pour la vie des populations.

Même s'il existe une gouvernance institutionnelle à l'échelon international des questions environnementales, dans le cadre notamment de la Convention-cadre des Nations Unies sur les

changements climatiques (CCNUCC) et de la Convention sur la diversité biologique (CDB) (qui dépasse le cadre du présent chapitre), les États doivent redoubler d'efforts pour être mieux à même tant d'agir à l'échelle mondiale que de gérer les conséquences nationales des questions qui dépassent leurs frontières. Il faut pour cela repenser les processus traditionnels de gouvernance publique et d'élaboration de règles, qui sont encore conçus en grande partie dans le cadre d'approches « cloisonnées ».

Renforcer la capacité d'agir des gouvernements au niveau international est indispensable, non seulement pour lutter contre le changement climatique, mais aussi pour relever un nombre croissant de défis devant lesquels les gouvernements agissant seuls resteront impuissants, comme la fiscalité internationale, les migrations, les échanges et le trafic illicite, pu encore la corruption internationale. Il leur faut pour cela accroître les capacités de la fonction publique, mettre en place des cadres et des processus pour gravir et descendre les échelons hiérarchiques concernant les questions d'ampleur mondiale et renforcer la perspective internationale de la réglementation. Le Pilier 3 de l'Initiative « Renforcer la démocratie » de l'OCDE (voir le Chapitre 3) examine plus largement la façon dont les gouvernements peuvent prendre en compte le caractère mondial des défis auxquels sont confrontées les institutions publiques.

Les approches nationales du changement climatique et du développement durable n'éclairent guère sur les effets transfrontières des actions des pays ou l'impact qu'elles ont sur la durabilité au niveau international. Il n'en reste pas moins qu'il existe un large éventail d'indicateurs régulièrement produits, par l'OCDE et d'autres organismes, sur les effets de nature économique (aide publique au développement, droits de douane, mesures de soutien à l'agriculture, etc.), sociale (par exemple, données sur les migrations et les transferts de fonds) et environnementale (par exemple, empreintes carbone et eau) de politiques intérieures dont le retentissement dépasse les frontières nationales. Les gouvernements pourraient en faire un meilleur usage pour élaborer et mettre en œuvre des politiques liées au climat cohérentes, qui profitent à davantage de personnes dans davantage de pays.

Plusieurs pays ont acquis de l'expérience en matière d'anticipation, d'évaluation et de suivi des impacts transfrontières dans le cadre de leurs efforts visant à améliorer la cohérence des politiques au service du développement durable. Cette expérience pourrait être appliquée à la transition verte, en étant complétée et renforcée par la coopération, des accords et des engagements à l'échelle internationale qui sont propices au développement durable partout dans le monde. Par exemple, dans le domaine de la pollution atmosphérique transfrontière, l'Accord Canada-États-Unis sur la qualité de l'air et la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance CEE-ONU montrent aux pays comment ils peuvent conclure des accords pour faire progresser la coopération sur des défis transfrontières (Kauffmann et Saffirio, 2021^[67]).

Une façon de prendre en compte les impacts transfrontières passe par la coopération réglementaire internationale (CRI). Pourtant, moins d'un cinquième des pays membres de l'OCDE intègrent systématiquement les dimensions internationales lorsqu'ils légifèrent au niveau national (OCDE, 2021^[68]). Or s'ils adoptent des stratégies CRI qui s'accompagnent de rôles et de responsabilités clairement définis et s'ils appliquent systématiquement une perspective internationale dans la réglementation, les gouvernements seront mieux à même de contribuer à la coopération mondiale et d'en tirer des bénéfices dans la lutte contre le changement climatique. Les gouvernements peuvent apprendre les uns des autres et, au besoin, élaborer des ripostes réglementaires concertées et cohérentes tout en préservant leurs prérogatives nationales (Encadré 4.4).

La coopération internationale sera également cruciale pour aider les pays en développement à gérer les arbitrages à court terme qui sont associés à la transition verte. Pour cela, il sera essentiel de créer les conditions propices à la mobilisation d'investissements nationaux, internationaux et privés. Celles-ci reposent notamment sur un renforcement des financements et investissements verts internationaux et nationaux par un meilleur ciblage de tous les types de financement du développement, sur la promotion des technologies vertes et la coopération dans ce domaine, sur le développement des capacités d'innovation et d'adoption des technologies vertes au niveau national, mais aussi des régimes de droits

de propriété intellectuelle, et sur la facilitation du commerce des biens et services verts par la suppression des obstacles tarifaires et non tarifaires.

Des structures innovantes de la fonction publique qui permettent des approches collaboratives pourraient être porteuses d'enseignements en matière de coopération internationale sur les questions climatiques. Il se peut que les institutions publiques en place et leurs approches ne suffisent pas à gérer des problèmes politiques transfrontières aussi complexes. Les États doivent trouver de nouvelles façons de collaborer, notamment en s'intéressant à d'autres modalités de gouvernance, en expérimentant des approches stratégiques internationales novatrices, en mobilisant le public mondial par des processus démocratiques, en mettant en place des systèmes interopérables pour la libre circulation des informations et des données, en élaborant collectivement de nouveaux types de politiques transfrontières et en fournissant des services à l'international.

Encadré 4.4. Transformer les procédures d'élaboration de la réglementation pour un monde interconnecté

1. Établir une stratégie de coopération réglementaire internationale (CRI) et sa gouvernance :

- Élaborer une politique/stratégie pangouvernementale en matière de CRI
- Créer au sein du gouvernement un mécanisme de coordination des activités de CRI afin de centraliser les informations pertinentes sur les pratiques et activités en matière de CRI, de bâtir un consensus et de définir un langage commun
- Créer un cadre propice à la CRI, c'est-à-dire sensibiliser à la CRI, s'appuyer sur les plateformes de coopération existantes, dissiper les préjugés contre la CRI et mettre en place des mesures incitatives pour les décideurs et les régulateurs

2. Intégrer la CRI dans l'ensemble du processus national d'élaboration de la réglementation :

- Recueillir et mettre à profit les connaissances et l'expertise internationales
- Tenir compte des instruments internationaux existants lors de l'élaboration de la réglementation et documenter les arguments justifiant que l'on s'en écarte
- Évaluer les effets à l'international
- Collaborer activement avec les parties prenantes étrangères
- Faire de la cohérence avec les instruments internationaux un principe directeur du processus d'examen du corpus réglementaire et de l'évaluation ex post
- Procéder à l'évaluation ex ante des besoins de coopération pour assurer une mise en œuvre appropriée de la réglementation et simplifier les procédures « reconnaissables »

3. Coopérer au niveau international, aux différents niveaux :

- Coopérer avec les autres pays afin de promouvoir l'élaboration et la diffusion des bonnes pratiques et des innovations en matière de politique et de gouvernance réglementaires
- Contribuer aux travaux des instances internationales qui favorisent une meilleure coopération réglementaire
- Appliquer le principe de reconnaissance mutuelle aux instruments internationaux
- Aligner les attentes en matière de CRI sur les différents instruments politiques, y compris dans les accords commerciaux

Source: (OCDE, 2021^[69]) et (OCDE, 2022^[70])

Enfin, une dynamique propice à l'action climatique et environnementale au niveau mondial s'intensifie en dehors des organisations internationales. Les forums intergouvernementaux, tels que le G20, occupent une place plus importante et donnent souvent un élan politique à des négociations internationales de portée plus large. De plus, un nombre croissant de normes sont élaborées et adoptées au niveau mondial dans le secteur privé, et la société civile, par l'intermédiaire d'ONG et même de citoyens, rallie le soutien du public et influence les décisions internationales. Les gouvernements doivent donc adapter leur rôle dans l'orchestration des mesures internationales en faveur du climat et de l'environnement. Ils doivent aussi faire la synthèse des points abordés lors de ces multiples forums afin de relayer à leurs citoyens un message clair sur l'action internationale liée au climat et à l'environnement.

4.4. Domaine clé n° 2 – Utiliser les bons outils dans la lutte pour le climat et l'environnement

Les pouvoirs publics doivent faire le meilleur usage possible des outils de gouvernance disponibles pour réaliser les changements structurels nécessaires à la transition climatique. Il est nécessaire de déverrouiller la budgétisation verte, les réglementations, les procédures de planification des infrastructures et la passation de marchés publics afin d'aligner les politiques publiques, les investissements publics, la consommation et la fiscalité sur les objectifs écologiques. L'utilisation systématique de ces outils de gouvernance contribuerait également à renforcer la confiance dans l'action menée face au changement climatique en consolidant le cadre de gouvernance propre à cette question et en faisant preuve d'engagement. Pour ce faire, les gouvernements devront également améliorer la planification, s'assurer que les agents de la fonction publique disposent des compétences et affichent l'état d'esprit nécessaires et tirer parti d'approches de gouvernance innovantes.

4.4.1. Outils de transformation clés

Améliorer la gouvernance des infrastructures pour des équipements plus verts

Les infrastructures jouent un rôle unique dans les niveaux d'émissions. Des études à l'échelle internationale attribuent 50 % à 70 % des émissions de gaz à effet de serre aux infrastructures (Groupe de travail du G20 sur les infrastructures (à paraître), 2021^[71]). Seulement 20 % environ de ce pourcentage est lié à la construction d'infrastructures physiques, les 80 % restants étant dus à l'exploitation et à l'utilisation des infrastructures (Saha, 2018^[72]). Les décisions en matière d'infrastructures déterminent les modes d'utilisation, depuis les distances de déplacement jusqu'aux incitations à l'installation de panneaux solaires. Il est donc possible de réduire les émissions en ayant une influence sur le comportement des développeurs d'infrastructures, de leurs usagers et de l'économie. La part des infrastructures dans les émissions de carbone s'accroît, ce qui en fait un domaine essentiel de l'action face au changement climatique. La plupart des infrastructures existantes dans le secteur énergétique et des transports ont été conçues et construites pour un monde caractérisé par des combustibles fossiles abondants et bon marché, contribuant ainsi à la croissance économique de nombreuses régions, mais aussi aux émissions de gaz à effet de serre (GES). En Europe, le secteur de l'énergie représentait 27 % des émissions de gaz à effet de serre de l'UE en 2019, tandis que les émissions du secteur des transports (y compris les transports maritimes internationaux et l'aviation) atteignaient 32 %, contre 24 % en 2000.⁵

Au regard de la longévité des actifs d'infrastructure, les décisions d'investissement prises aujourd'hui sur le type d'infrastructures (à haute ou à faible intensité de carbone) détermineront si l'objectif du zéro émission nette sera réalisable, en particulier compte tenu du déploiement rapide des investissements de relance. À plus court terme, les choix faits en ce qui concerne les systèmes d'infrastructure et les dépenses publiques auront des conséquences immédiates sur l'objectif de mettre un terme à la perte catastrophique de biodiversité et de renforcer la résilience des infrastructures (Commission européenne, 2021^[73]).

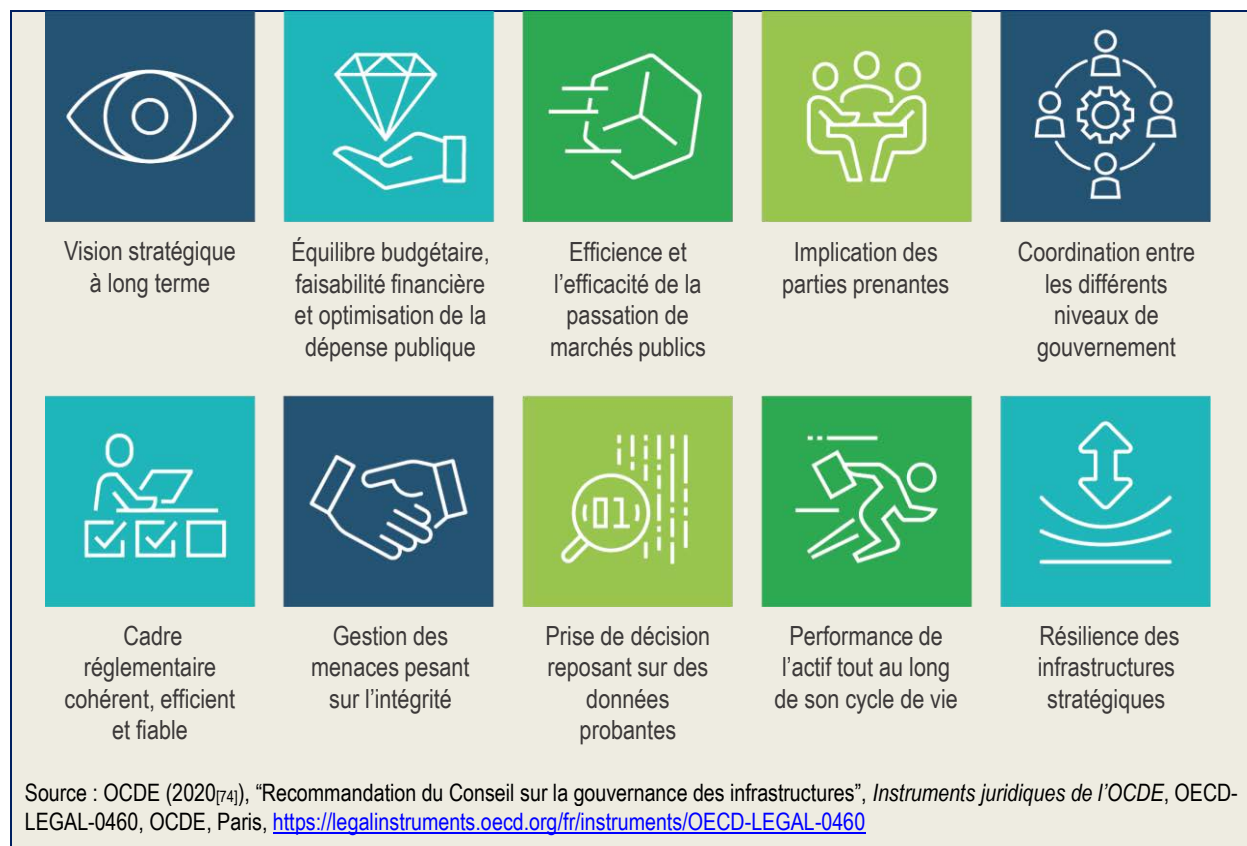
Le changement climatique a augmenté la fréquence des chocs liés au climat (inondations, températures extrêmes, aléas géologiques, menaces sécuritaires et autres risques) qui, à leur tour, mettent à l'épreuve les limites de la résilience des infrastructures. Par exemple, l'élévation du niveau de la mer affectera les zones bâties, tandis que des températures plus élevées nécessiteront une plus grande tolérance à la chaleur des infrastructures telles que les voies ferrées. Les actifs d'infrastructure sont déjà sujets à une dépréciation de leur valeur due à leur usure progressive ou à leur vieillissement, mais les défaillances d'infrastructure dues à des catastrophes liées au climat ont un impact immédiat sur la vie et le bien-être des citoyens et sur la continuité de la chaîne de valeur. Une planification et des investissements en amont sont nécessaires pour garantir que les infrastructures, tant nouvelles qu'existantes, puissent résister aux chocs externes tout au long de leur durée de vie prévue.

L'avènement d'économies et de sociétés résilientes, vertes et inclusives nécessite une nouvelle approche de la gouvernance des infrastructures, à savoir une complète transformation de la manière dont les infrastructures sont planifiées, réalisées et utilisées. Les infrastructures doivent être protégées des perturbations climatiques potentielles, y compris des impacts du changement climatique à proprement parler, et des évolutions de la conjoncture économique, telles que des difficultés budgétaires ou une augmentation de la dette publique. Le rapport de l'OCDE publié récemment sur le renforcement de la résilience, qui s'inscrit dans le droit fil du programme du G20 italien pour des infrastructures de qualité, propose une nouvelle approche de la gouvernance des infrastructures fondée sur la *Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures*. Cette approche vise à tirer le meilleur parti d'un actif tout au long de son cycle de vie, pour toutes ses fonctions et tâches et sur l'ensemble du système/réseau d'infrastructure, en se servant des nouvelles technologies et de solutions fondées sur la nature (OCDE, 2020^[74]) (Encadré 4.5).

Encadré 4.5. Rendre la gouvernance des investissements en infrastructures plus respectueuse de l'environnement

La gouvernance des infrastructures a un rôle clé à jouer dans l'élaboration d'une transition verte. Les décisions à venir en matière d'investissement devront éviter de verrouiller davantage les émissions de carbone et promouvoir des technologies écologiquement durables. Les cadres de planification et de prise de décision qui répondent à ces besoins et contextes en évolution rapide peuvent permettre aux administrations publiques de faire des choix d'investissement à l'épreuve du temps et d'améliorer la durabilité environnementale des infrastructures du pays.

La *Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures* fournit des orientations aux responsables et aux principales parties prenantes sur les institutions, les processus et les outils d'action nécessaires pour atteindre efficacement les objectifs des politiques publiques sur le climat et l'environnement de manière intégrée, accélérer les avancées vers une reprise durable et inclusive, et garantir un accès abordable et équitable aux services d'infrastructure. La recommandation énonce dix piliers qui peuvent aider les administrations publiques à relier les décisions et les plans d'infrastructure aux objectifs climatiques afin de débloquer une transition verte.



Les principaux défis à relever pour favoriser le verdissement des infrastructures résident dans la capacité des pouvoirs publics à établir un lien entre la planification des infrastructures et les objectifs climatiques, à mettre en place des critères pour sélectionner les projets d'infrastructures en fonction des objectifs globaux, et à fournir, exploiter et entretenir les infrastructures de manière à minimiser leur empreinte carbone (ainsi que celle sur l'environnement au sens large), tout en ayant une influence sur le comportement des citoyens et des entreprises de manière à ce qu'ils fassent des choix plus durables.

Au cours de la phase de planification, l'élaboration d'une vision stratégique à long terme pour les infrastructures qui s'aligne sur les objectifs de l'action publique à long terme - y compris les engagements en matière de protection de l'environnement et d'atténuation du changement climatique - est essentielle pour aider les administrations publiques à déterminer les besoins en matière de services d'infrastructure et à y répondre d'une manière opportune et cohérente. Comme le souligne la *Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures*, pour mettre en œuvre cette vision à long terme, les pays devraient élaborer un plan national d'infrastructure intégré, en donnant la priorité aux projets en fonction du ratio coûts/avantages le plus élevé sur la base de facteurs économiques, environnementaux et sociaux. Ce plan devrait intégrer l'entretien et la résilience (OCDE, 2021^[75]), y compris la planification nationale de l'adaptation au changement climatique, les programmes de protection des infrastructures stratégiques et l'aménagement du territoire. Il devrait également couvrir tous les aspects d'un système solide de gestion des actifs, allant de la politique et de la stratégie de gestion des actifs aux principaux catalyseurs et opportunités, tels que les solutions naturelles et les innovations technologiques (OCDE, 2021^[76]).

La plupart des pays de l'OCDE ont pris conscience de la nécessité d'assurer une cohérence entre les plans d'infrastructure et les objectifs de développement durable plus larges et 73 % d'entre eux alignent leur plan d'infrastructure à long terme sur les actions publiques en matière d'environnement et de climat (OCDE, 2021^[6]). Dans la plupart de ces pays, l'objectif est d'investir dans des projets importants permettant la mise en œuvre d'initiatives de durabilité plus larges (67 %), suivi par l'adaptation des infrastructures existantes visant à améliorer les performances environnementales et l'identification de

synergies intersectorielles afin de réduire les impacts environnementaux négatifs (57 %). En revanche, les pays sont moins nombreux à avoir adopté des objectifs en matière d'efficacité de l'utilisation des ressources dans le domaine de la construction et de l'exploitation des infrastructures (40 %) ou de recherche et du développement visant à promouvoir des infrastructures respectueuses de l'environnement (33 %) (voir les indicateurs clés - Graphique 4.2, Panel D).

Il est impératif que la sélection et la priorisation des projets d'infrastructure intègrent les problématiques climatiques et environnementales. À la lumière des objectifs climatiques internationaux et nationaux et des nouvelles réglementations telles que l'Accord de Paris, le Pacte vert européen et la taxinomie de l'UE, il est primordial d'introduire ces considérations dans les nouveaux outils d'évaluation des investissements destinés à quantifier leurs impacts pour sélectionner et prioriser les projets. Il est indispensable en outre d'intégrer ces outils dans le processus d'investissement public. C'est aux États qu'incombe la lourde tâche de déterminer les possibilités d'investissement les plus susceptibles de contribuer à la réalisation des objectifs climatiques. Seuls 19 pays de l'OCDE font état d'une liste de projets prioritaires, dont la plupart sont impulsés sous l'effet d'une combinaison de résultats d'analyse coûts-avantages, de plans d'infrastructure et d'un solide soutien politique (OCDE, 2019^[77]). Pour accélérer la transition climatique, les principaux instruments de hiérarchisation des priorités doivent intégrer pleinement les considérations climatiques, en faveur d'infrastructures à l'épreuve du changement climatique (Encadré 4.6).

Encadré 4.6. Infrastructures à l'épreuve du changement climatique et mise en œuvre des plans de relance

Les ambitions climatiques tout comme les plans de relance doivent être mises en œuvre avec succès et en temps utile. Il est impératif que les gouvernements transforment aujourd'hui leurs engagements en actions et stratégies politiques claires et crédibles. Les projets d'infrastructure sont un aspect essentiel de l'action climatique et devraient être conçus pour un avenir à neutralité climatique et à résilience au changement climatique. L'exploitation, l'entretien et le démantèlement final de tout projet devraient être effectués de manière neutre sur le plan climatique, ce qui implique également la prise en compte des principes de l'économie circulaire, tels que le recyclage ou la réutilisation des matériaux. Des mesures d'adaptation s'appuyant sur des évaluations des risques climatiques contribueront à garantir des projets d'infrastructure résilients au climat.

La Commission européenne (CE) a récemment publié une méthodologie de prise en compte des enjeux climatiques dans les infrastructures afin d'aider à intégrer les considérations climatiques dans les futurs projets d'investissement et d'infrastructure (y compris les bâtiments, les infrastructures de réseau, les systèmes et les actifs construits). Cette méthodologie est à suivre dans le cadre du programme de financement direct InvestEU afin de s'aligner sur l'Accord de Paris et les objectifs climatiques de l'UE.*

L'OCDE soutient les efforts des pays qui visent à renforcer les cadres de gouvernance des infrastructures pour faire avancer la transition verte. En Italie, un projet de collaboration entre l'OCDE, la CE et le Ministère des infrastructures durables et des mobilités soutient les réformes du Gouvernement italien dans le cadre du Plan de relance et de résilience et des fonds NextGenerationEU¹ qui s'y rattachent. En Irlande, l'OCDE, la CE et le ministère des Dépenses publiques élaborent un cadre intégré et des outils méthodologiques appropriés pour prioriser les investissements et intégrer les considérations climatiques dans des secteurs tels que les transports et la protection côtière.

Note : comme l'exige l'article 8, paragraphe 6, du règlement InvestEU (Orientations techniques pour la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets d'infrastructures pour la période 2021-2027).

1. L'équipe de l'OCDE qui soutient ce projet comprend la Direction de la gouvernance publique, la Direction de l'environnement et le Forum international des transports.

Source : UE (2021) Orientations techniques pour la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets d'infrastructures pour la période 2021-2027.

La gouvernance des infrastructures est également nécessaire pour une prise de décision efficace et durable et l'acceptation des solutions écologiques. Ainsi, les solutions fondées sur la nature offrent des moyens novateurs de développer la durabilité et la résilience des infrastructures. De tels systèmes soutiennent tant les écosystèmes naturels que ceux aménagés qui fournissent des services d'infrastructure entraînant moins d'impacts négatifs sur l'environnement que les infrastructures traditionnelles « grises ». Toutefois, faute d'une gouvernance appropriée des infrastructures, de nombreuses solutions fondées sur la nature risquent de ne donner lieu qu'à des interventions ponctuelles et d'une échelle relativement modeste. Pour tirer pleinement parti de ces approches novatrices, les gouvernements doivent bien en comprendre les utilisations et les limites et moderniser leurs systèmes de prise de décision afin de tenir compte de solutions plus souples et durables.

Au cours de la phase d'exploitation et d'entretien, la surveillance des infrastructures joue un rôle déterminant pour en garantir la qualité et la résilience, ainsi que le suivi des progrès réalisés dans la réalisation des objectifs d'émissions climatiques. Un contrôle et un entretien efficaces des infrastructures peuvent contribuer à ralentir la détérioration de ces actifs, à prévenir la perte de leur valeur et à réduire les coûts. Or les restrictions budgétaires exercent une pression croissante sur les collectivités locales afin qu'elles réduisent leurs coûts, ce qui se traduit parfois par un défaut d'inspection et de contrôle des infrastructures. Dans le même temps, les attentes des consommateurs en matière de qualité de service augmentent, les usagers des infrastructures réclamant des informations et une gestion de meilleure qualité.

L'utilisation des « mégadonnées » et de l'analyse de scénarios pour améliorer la surveillance des infrastructures contribuera à rendre possibles des interventions plus écologiques et plus agiles qui garantiront des services d'infrastructure efficaces, sûrs et accessibles. La nouvelle approche de l'OCDE en matière de gouvernance des infrastructures préconise l'utilisation des nouvelles technologies et des données, ainsi que des solutions fondées sur la nature pour les infrastructures (OCDE, 2021^[78]). Elle montre comment les nouvelles technologies et la science des données transforment la façon dont les infrastructures sont conçues, exploitées et entretenues. En particulier, le contrôle en temps réel améliore la résilience des infrastructures face aux catastrophes liées au climat en garantissant le fonctionnement continu des réseaux stratégiques tels que les services collectifs, les transports et les télécommunications. L'automatisation et les smartphones réduisent les coûts de surveillance, offrant des alternatives à la conception, à la construction et à la maintenance traditionnelles des infrastructures, tandis que la maintenance prédictive permet de prolonger la durée de vie des actifs, tout en garantissant également une allocation efficace du budget disponible et en évitant le renouvellement de projets coûteux et polluants. En outre, des capteurs et moniteurs compatibles InfraTech peuvent compléter les données administratives d'entrée et de sortie par de nouvelles données basées sur les résultats pour la surveillance et la prise de décision. Pourtant, l'adoption des technologies numériques appelle les administrations publiques à relever une série de défis, notamment des obstacles juridiques (par exemple, la qualité et l'adéquation des cadres réglementaires), des obstacles institutionnels (par exemple, les structures régissant le fonctionnement des régulateurs), la nécessité de revoir les processus décisionnels (en intégrant par exemple la gestion des risques) ou encore des risques technologiques (eu égard notamment au respect de la vie privée, à la protection des données et la sécurité).

Compte tenu des contraintes actuelles et de l'impact des programmes d'incitation à venir sur les budgets publics, des financements alternatifs et diversifiés sont nécessaires. Le traitement budgétaire joue un rôle crucial dans la planification et la garantie d'un financement stable des infrastructures, et les interventions publiques devraient se concentrer sur la création de systèmes de prime d'encouragement pour mieux mobiliser le financement privé. Les différents modèles de prestation (tarifs d'achat, tarifs préférentiels, quotas, marchés publics) et la qualité des régimes de soutien définissent le rôle du secteur privé dans la fourniture de services de construction, d'entretien et d'exploitation. Le traitement comptable des actifs, quant à lui, peut offrir aux propriétaires d'infrastructures des incitations à assurer la maintenance des actifs. L'adoption d'une approche fondée sur le cycle de vie pour la planification des infrastructures permettra

non seulement aux États de mieux attirer les soutiens à long terme, tels que des investisseurs institutionnels par exemple, mais elle les aidera également à intégrer dans leur propre prise de décision une perspective à plus long terme sur les impacts environnementaux, ce qui aura pour effet de réduire les coûts globaux des projets.

Il est essentiel de veiller à ce que les investissements du secteur privé dans les infrastructures publiques favorisent la réalisation des objectifs écologiques, ce qui nécessite des adaptations de la part du secteur public comme du secteur privé. D'un côté, le secteur public doit fournir aux investisseurs dans les infrastructures des informations sur les objectifs de l'action publique et les caractéristiques requises des actifs en termes d'impacts environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) à long terme. De l'autre, les investisseurs doivent intégrer dans leurs cadres d'investissement les considérations ESG afin de gérer les risques et les opportunités qui y sont liés (OCDE, 2021^[79]). Le secteur public peut appuyer cela en fixant des objectifs environnementaux sur lesquels les investisseurs puissent aligner leurs stratégies d'investissement. Par exemple, grâce à la taxinomie de l'UE, il est possible de classer certaines activités économiques comme écologiquement durables. Du point de vue du secteur public, plusieurs normes et outils internationaux ont été élaborés pour intégrer les aspects de durabilité et de résilience dans le développement des infrastructures. Ces outils encouragent et récompensent les projets qui ont des impacts positifs sur le climat, l'environnement et la société, tout en réduisant leurs impacts négatifs. Les normes communes permettent aux administrations publiques : (i) d'identifier les impacts d'un projet ; (ii) d'introduire des mesures d'atténuation pour faire face à ces impacts ; et (iii) lorsque cela est possible, de reconnaître les possibilités d'améliorer la performance du projet en matière de durabilité (Commission européenne, 2021^[80]).

Malgré une large reconnaissance de l'importance des critères environnementaux, sociaux et de gouvernance et un intérêt croissant, tant de la part des administrations publiques que des investisseurs institutionnels, pour l'intégration de ces facteurs au sein des processus de prise de décision concernant l'investissement dans les infrastructures, l'application de ces critères dans l'évaluation des actifs n'en est qu'à ses débuts. Comme le soulignent les Principes du G20 en matière d'investissements dans les infrastructures de qualité élaborés en 2019, les impacts positifs et négatifs des projets d'infrastructure sur les écosystèmes, la biodiversité, le climat, les conditions météorologiques et l'utilisation des ressources devraient être incorporés dans le processus d'investissement dans les infrastructures. Une telle démarche peut être soutenue par un meilleur dialogue public-privé à propos de la convergence des normes ESG. À terme, la mise à disposition d'informations plus standardisées permettrait aux administrations publiques de mieux comprendre et de mieux répondre à l'intérêt des investisseurs.⁶

Tirer parti du pouvoir d'achat du secteur public : les passations de marchés écologiques

Les marchés publics sont l'une des façons dont le secteur public a un impact concret sur l'environnement dans lequel vivent les citoyens. Compte tenu de l'importance économique des marchés publics, de la position de l'État comme principal client du secteur privé dans de nombreux secteurs d'activité et de la variété considérable des achats publics, des stratégies de marchés publics fondées sur les résultats peuvent contribuer de manière significative à des sociétés et des économies plus vertes. De plus, tous les niveaux d'administration ont un rôle à jouer.

Les marchés publics constituent un outil stratégique important pour réaliser les objectifs environnementaux du gouvernement. À l'échelle des 22 pays de l'OCDE-UE pour lesquels des données sont disponibles, les dépenses liées aux marchés publics ont progressé de 13.7 % du PIB en 2019 à 14.9 % du PIB en 2020 (OCDE, 2021^[6]). Les gouvernements peuvent montrer la voie à suivre en matière d'action environnementale en adoptant une approche plus écologique à l'égard des achats publics. Des pays ont déjà pris des mesures pour aligner leurs dépenses effectuées au titre de marchés publics sur des stratégies de lutte contre la crise climatique. Les États-Unis, par exemple, ont demandé au gouvernement fédéral, par le biais d'un décret, d'aligner sa gestion des marchés publics et des biens immobiliers fédéraux

afin de parvenir à une économie fondée à 100 % sur l'énergie propre d'ici 2035 et d'atteindre l'objectif de neutralité en gaz à effet de serre au plus tard en 2050 (Bureau exécutif du Président, États-Unis, 2021^[81]). De même, en Sloénie, l'adoption du Décret sur les marchés publics verts en 2011 oblige les pouvoirs adjudicateurs à respecter les critères environnementaux énoncés lorsqu'ils organisent une procédure de marché public pour l'un des 22 sujets écologiques spécifiés par le décret.

Les marchés publics constituent une incitation majeure pour les entreprises innovantes en leur permettant d'investir dans la R-D nécessaire sans subir l'incertitude de la demande. Lorsque les administrations publiques regroupent les besoins publics dans des marchés publics, elles donnent aux fournisseurs une certitude plus solide sur la demande en matière de produits écologiques innovants. Le secteur public peut créer, intensifier ou consolider des marchés verts innovants. Au-delà de rendre les opérations publiques plus respectueuses de l'environnement, l'administration publique joue également le rôle de consommateur principal et ces pratiques se diffusent ensuite sur les marchés et auprès des consommateurs privés.

Pour tirer parti du pouvoir d'achat des pouvoirs publics de manière à obtenir des avantages en matière d'environnement, une approche à l'échelle de l'ensemble de l'administration est nécessaire, étant donné que les dépenses liées aux marchés publics sont largement décentralisées dans les pays de l'OCDE : en effet, les administrations publiques locales sont responsables en moyenne de 63 % des dépenses totales liées aux marchés publics. Il est important de mettre au point une stratégie ou un cadre permettant de soutenir les objectifs environnementaux dans les marchés publics afin de garantir la cohérence et l'homogénéité des pratiques en matière de marchés publics à tous les niveaux de l'administration. Tous les pays de l'OCDE sont dotés d'une telle stratégie ou d'un tel cadre réglementaire pour promouvoir les objectifs environnementaux dans le cadre des marchés publics.

L'intégration de règles et de normes dans les évolutions au sein des offres peut contribuer à favoriser l'innovation et la durabilité dans le cadre des marchés publics. C'est le cas aux Pays-Bas, où seul le ciment durable est autorisé dans les projets de construction et où la méthodologie de l'offre économiquement la plus avantageuse est utilisée pour récompenser les offres qui incluent des réductions d'émissions et un impact environnemental global plus faible. De même, depuis 2021 au Royaume-Uni, les soumissionnaires de grands marchés publics (ceux supérieurs à 5 millions GBP par an) sont tenus de produire des plans de réduction des émissions de carbone indiquant comment l'organisation entend atteindre l'objectif de la neutralité en carbone d'ici à 2050.

Dans les secteurs où les pouvoirs publics constituent les consommateurs les plus importants, des normes élevées fixées en matière de durabilité dans le cadre des processus de passation de marchés profiteront également aux autres catégories de consommateurs. Cette situation pourrait se produire dans des secteurs tels que la santé et l'éducation, pour lesquels l'allocation des ressources peut être améliorée (OCDE, 2006^[82]) (Sandra Black, 2021^[83]). Les économies d'échelle peuvent également créer un marché qui rend les produits plus responsables, tels que les produits à faible taux d'émission, plus accessibles aux consommateurs (OCDE, 2019^[84]). Dans ce contexte, la stratégie canadienne en matière de marchés publics écologiques (Gouvernement du Canada, 2018^[85]) souligne que, lorsque des décisions sont prises pour atteindre des résultats environnementaux spécifiques par le biais des marchés publics, on s'attend à ce que ces décisions : i) permettent de faire ressortir un leadership sur la question de l'environnement et incitent l'industrie et les citoyens à utiliser des biens, des services et des processus plus respectueux de l'environnement et résilients au changement climatique ; et ii) stimulent l'innovation, le développement du marché et la demande de biens et de services plus respectueux de l'environnement, rendant ceux-ci disponibles et courants pour d'autres secteurs de la société (OCDE, à paraître^[86]).

La passation de marchés pour les infrastructures numériques peut contribuer à une administration numérique verte en donnant la priorité aux fournisseurs qui réduisent leur empreinte climatique et en les responsabilisant dans le cadre des processus contractuels. Les pouvoirs publics peuvent créer des incitations à atteindre des émissions numériques non polluantes, par exemple en sélectionnant et en approuvant des fournisseurs respectueux de l'environnement et en favorisant la collaboration public-privé.

pour identifier et approuver des technologies numériques respectueuses de l'environnement qui contribuent à la transition écologique. La demande du secteur public peut avoir une incidence sur le renforcement des normes, notamment lorsque des critères environnementaux communs sont adoptés par de nombreux acheteurs publics. L'expérience montre l'importance de la participation sur le marché pour garantir que les fournisseurs sont en mesure de répondre aux exigences et que l'impact sur les coûts du cycle de vie des TIC est compris par l'organisation acheteuse. Par exemple, les critères irlandais de marchés publics écologiques pour les centres de données abordent un certain nombre d'aspects de la conception, de la durée de vie opérationnelle et de la gestion de la fin de vie qui peuvent réduire les coûts du cycle de vie et l'impact environnemental. Cette question est d'autant plus importante que la demande croissante de services auprès des centres de données a également des répercussions majeures sur l'environnement, notamment la consommation d'électricité des TIC dans les centres de données, les émissions directes et indirectes de gaz à effet de serre (GES) liées à l'exploitation des centres de données ou l'utilisation de gaz à fort potentiel de réchauffement planétaire (PRP) dans les systèmes de refroidissement.

L'intégration des objectifs écologiques dans les pratiques de passation de marchés des pouvoirs publics reste cependant soumise à plusieurs défis :

- La mise en œuvre efficace de ces stratégies et de ces cadres repose sur une main-d'œuvre en charge de la passation des marchés publics qui possède les aptitudes et les compétences nécessaires à la gestion d'achats toujours plus complexes, qu'il s'agisse de définir des critères impliquant l'évaluation des externalités environnementales ou de collaborer avec le marché en vue d'identifier des solutions aux besoins publics plus vertes. Plusieurs pays enregistrent des progrès à cet égard. La Commission européenne soutient ses États membres en développant un cadre de compétences évolutif pour les acheteurs publics, qui peut être adapté aux objectifs spécifiques promus par les pays.
- Il est nécessaire que les marchés publics reflètent plus fidèlement les coûts du cycle de vie et les impacts environnementaux des biens et services achetés afin d'inciter le secteur privé à entrer en concurrence sur la dimension verte de leurs offres. En raison de l'asymétrie d'information sur les incidences environnementales précises des biens, services et travaux contractés et de l'absence d'instruments unifiés de tarification dans le domaine du changement climatique, les administrations publiques sont souvent incapables d'attribuer les marchés publics sur la base des coûts du cycle de vie (CCV) et des externalités. Une participation précoce au marché peut aider les pouvoirs publics à recueillir des données permettant de concevoir des outils de calcul des CCV, en comparant les différents impacts environnementaux des solutions proposées par les fournisseurs, et pour attribuer des marchés publics en tenant compte des avantages écologiques. Par exemple, le réseau Procura+ European Sustainable Procurement Network a mis au point un outil permettant de calculer les CCV et les émissions de CO₂ en indiquant les informations que doit fournir le secteur privé en amont de la conception par les pouvoirs publics des cadres d'évaluation pour l'attribution des marchés publics. Une participation précoce au marché peut également aider les acheteurs publics à mettre en place des chaînes d'approvisionnement plus durables respectant les normes environnementales, en particulier lorsque l'application est assurée par des stratégies et des pratiques globales de gestion des contrats.
- Les opérations de passation de marchés publics doivent garantir que tous les participants impliqués dans la chaîne d'approvisionnement respectent les mêmes règles, de sorte à agir comme un aiguillage positif, favorisant un environnement économique propice à une « course à l'excellence ». Un rapport récent de l'OCDE met en exergue que les sous-traitants et les autres acteurs de la chaîne d'approvisionnement souvent ne sont pas soumis aux mêmes obligations strictes en matière de critères environnementaux que les principaux fournisseurs (OCDE, 2020^[87]). Plus particulièrement, la reconnaissance des efforts déployés par les entreprises pour intégrer des normes de conduite responsable des entreprises (CRE), y compris en matière environnementale,

dans leurs modèles d'entreprise lorsqu'elles répondent à des marchés publics, peut contribuer à encourager des opérations de marché public plus écologiques (OCDE, à paraître^[86]).

- Les gouvernements désireux d'élargir l'utilisation de la passation de marchés publics écologiques devraient combler les lacunes en matière de données qui empêchent actuellement de mesurer de manière globale l'impact des stratégies de passation de marchés publics écologiques, non seulement pour permettre de comprendre les avantages environnementaux résultant d'activités publiques plus écologiques, mais aussi pour développer des économies plus durables. La Corée est actuellement l'un des rares pays de l'OCDE en capacité de mesurer l'impact des pratiques de passation de marchés à l'échelle des institutions publiques, d'évaluer la création d'emplois verts par le biais des passations de marchés publics et de rendre compte de ces résultats par rapport aux données antérieures (Encadré 4.7).

Encadré 4.7. Suivi de l'impact des marchés publics écologiques en Corée

La République de Corée est un pionnier en matière d'utilisation et d'interconnexion de systèmes et de plateformes de marchés publics en ligne pour la mise en œuvre et le suivi des marchés publics. La mise en œuvre précoce du système coréen de marchés publics en ligne (KONEPS), de centres commerciaux électroniques KONEPS et du système d'information sur les marchés publics écologiques de l'Institut coréen d'industrie et de technologies environnementales (KEITI), qui s'ajoute aux tout derniers développements du système de données sur les marchés publics, permet la collecte et la communication automatiques de données sur les marchés publics écologiques pour tous les niveaux de l'administration.

Une caractéristique importante des marchés publics écologiques en République de Corée tient à l'évaluation des instances d'achat à l'aune de leurs antécédents en la matière. La République de Corée encourage également l'association des fournisseurs et préconise des marchés publics écologiques dans le secteur privé, par des accords volontaires, Eco-Expo Corée et autres, répondant ainsi à un objectif de la politique publique de l'industrie verte qui vise l'expansion des marchés et entreprises écologiques coréens sur le marché mondial.

La République de Corée est, avec le Japon, l'un des rares pays à mesurer chaque année les résultats environnementaux des marchés publics écologiques.

Source : adapté de (PNUE, 2019^[88])

Passer résolument à la « budgétisation verte »

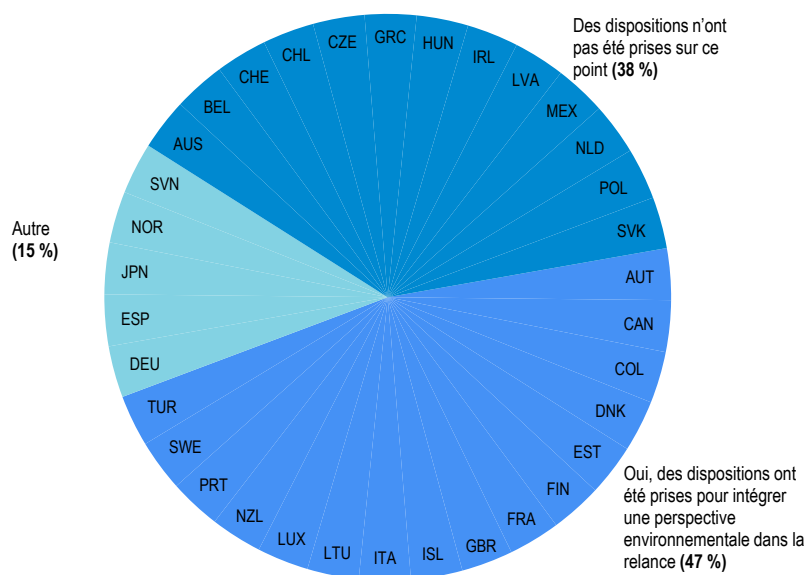
Les budgets peuvent être un instrument très efficace pour aligner l'action publique sur les engagements environnementaux et climatiques aux niveaux national et mondial. Le terme « budgétisation verte » renvoie à l'utilisation d'outils d'élaboration de politiques budgétaires qui permettent aux responsables publics de mieux comprendre les impacts environnementaux et climatiques des choix budgétaires et les aident à atteindre les objectifs climatiques et environnementaux (OCDE, 2021^[89]).

Des pratiques de budgétisation verte se généralisent dans les pays de l'OCDE. L'indicateur composite de l'OCDE sur les pratiques de budgétisation verte note qu'en 2021, 14 des 38 pays de l'OCDE (37 %) ont déclaré pratiquer la budgétisation verte (voir les indicateurs clés - Graphique 4.2, Panel A). Parmi ces 14 pays, les pratiques varient en termes de dispositifs institutionnels, d'outils, de mécanisme de reddition des comptes et de cadre d'action favorable : il n'existe pas d'approche universelle en matière de budgétisation verte. Les méthodes de mise en œuvre de la budgétisation verte ont beau être spécifiques à chaque pays, il n'en reste pas moins que les résultats de chaque élément de l'indicateur composite

susmentionné sont raisonnablement similaires (Blazey, A. and Lelong, M., 2022^[90]). Le nombre de pays pratiquant la budgétisation verte continue à augmenter.

Plusieurs pays ont eu recours à la budgétisation verte dans leurs efforts de relance liée au COVID-19, en donnant la priorité à des choix de politique verte pour promouvoir des objectifs environnementaux et accélérer les changements structurels vers la transition à faible émission de carbone (Graphique 4.7).

Graphique 4.7. Dispositions prises pour intégrer une perspective environnementale dans les mesures de relance liées au COVID-19, fin juin 2020



Note : Pas de données pour les États-Unis et Israël. La Corée n'a pas répondu à cette question. La Roumanie (autre grande économie) n'a pas prévu d'intégrer une perspective environnementale dans son action liée au COVID-19.

Note pour « Autre » : en Allemagne, le plan de relance comprenait des mesures visant à faciliter la transformation structurelle de l'industrie automobile et l'établissement de chaînes de valeur viables dans la durée ; au Japon, les initiatives de relance comprenaient des mesures soucieuses de l'environnement, telles que le déploiement d'équipements de production d'électricité solaire et l'installation de systèmes de ventilation haute performance dans les lieux publics ; en Norvège, les interventions publiques pertinentes sont soumises à une évaluation de leurs conséquences pour l'environnement ; en Slovaquie, le gouvernement a conçu le plan de relance de telle manière que la transition verte fasse partie intégrante de la stratégie de croissance du pays ; en Espagne, le ministère de la Transition écologique a soutenu une série de mesures directement liées au COVID-19 (gestion des déchets sanitaires par exemple).

Source : OCDE et Commission européenne (2020), Enquête conjointe sur les pratiques émergentes en matière de budgétisation verte.

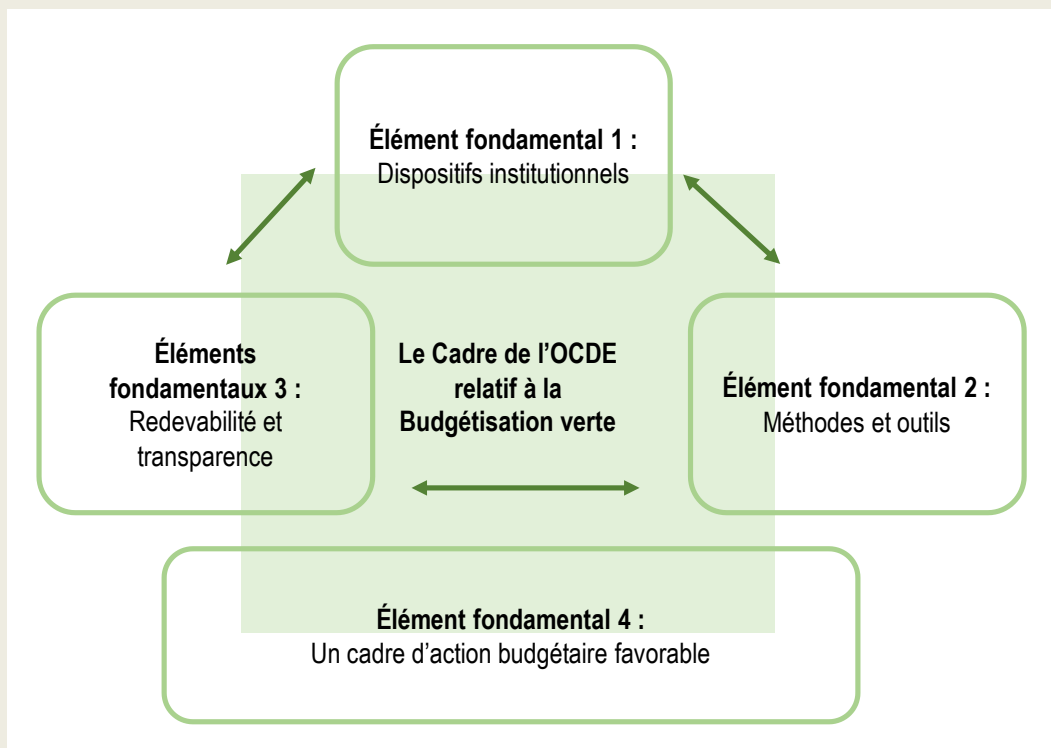
Les gouvernements ont différents moyens d'intégrer les considérations liées au changement climatique et à la protection de l'environnement dans l'élaboration des politiques budgétaires (Encadré 4.8). Ils peuvent s'employer notamment : (i) à « écologiser » leurs cadres de politique budgétaire à moyen terme, en mettant en évidence les liens entre l'économie, la politique budgétaire et l'environnement ; (ii) à intégrer la question du changement climatique dans l'évaluation et la gestion des risques budgétaires ; (iii) à marquer les postes budgétaires qui contribuent - positivement ou négativement - à l'environnement ; (iv) à évaluer les politiques et les impacts sur l'environnement ; (v) à mettre en place des revues de dépenses « vertes » ; et (vi) à se doter d'états comptables « verts » (OCDE, 2021^[89]) (Tableau 4.1). Pour aider les pays à développer leurs pratiques de budgétisation verte, la Commission européenne (CE), le Fonds monétaire international (FMI) et l'OCDE ont travaillé conjointement à définir les principaux éléments et caractéristiques de ces pratiques (Commission européenne/FMI/OCDE, 2021^[91]). L'OCDE a également travaillé avec la CE sur un inventaire de pratiques de budgétisation verte au niveau local dans les pays de l'OCDE et de l'Union européenne afin d'aider les administrations infranationales à adopter ou améliorer la budgétisation verte (OCDE, 2022^[92]).

Encadré 4.8. Cadre de l'OCDE pour la budgétisation verte

Le cadre de l'OCDE pour la budgétisation verte comprend quatre éléments fondamentaux (Graphique 4.8). Chaque élément fondamental permet de garantir l'intégration de la budgétisation verte dans le processus budgétaire des pouvoirs publics.

- **Dispositifs institutionnels** : en lien avec les objectifs nationaux d'un pays en matière de climat et d'environnement. La budgétisation verte permet d'atteindre ces objectifs et se traduit par des instruments législatifs et des responsabilités institutionnelles qui sont intégrés dans le processus budgétaire.
- **Méthodes et outils** : en lien avec les moyens par lesquels les pays peuvent analyser, mesurer, prévoir, modéliser et évaluer les politiques et propositions relatives aux objectifs climatiques et environnementaux du cadre stratégique.
- **Redevabilité et transparence** : en lien avec les mécanismes utiles pour asseoir la budgétisation verte et en assurer la crédibilité, avec par exemple l'exercice d'un contrôle par le Parlement et des organes de surveillance, tels que les institutions budgétaires indépendantes.
- **Cadre d'action budgétaire favorable** : en lien avec les pratiques de gouvernance budgétaire pertinentes au sein du ministère des Finances et des autres ministères pour donner toutes les chances à la budgétisation verte de produire des résultats.

Graphique 4.8. Les quatre éléments fondamentaux du cadre de l'OCDE pour la budgétisation verte



Source : OCDE (2020^[93]), *OECD Green Budgeting Framework*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>

Tableau 4.1. Outils communément utilisés par les pays qui pratiquent la budgétisation verte, 2021

		Autriche	Canada	Colombie	Danemark	France	Irlande	Italie	Luxembourg	Mexique	Pays-Bas	Norvège	Portugal	Suède	Royaume-Uni
Évaluations d'impact environnemental	<i>Ex ante</i>	•	•		•	•	•	•	•		•			•	•
	<i>Ex post</i>	•		•	•		•	•	•		•			•	
Cotation environnementale du budget	<i>Ex ante</i>					•	•	•	•	•		•			
	<i>Ex post</i>			•		•	•	•							
Analyse coûts-avantages pour l'environnement	Pour certaines mesures budgétaires individuelles		•	•	•	•	•	•			•	•		•	•
	Pour l'ensemble des mesures budgétaires														
Bilan carbone	Pour certaines mesures budgétaires individuelles	•		•	•	•	•				•	•		•	•
	Pour l'ensemble des mesures budgétaires							•							
	Ensemble du budget				•						•	•			
Autres outils	Tarification de la biodiversité/des services écosystémiques														
	Instruments de tarification du carbone (comprenant la taxation des carburants et du carbone et les systèmes d'échange de quotas d'émission)		•	•	•	•	•		•	•	•	•	•	•	•
	Utilisation d'un prix virtuel du carbone pour évaluer les politiques et investissements publics				•	•	•			•		•		•	•
	Réforme de la fiscalité environnementale				•		•				•	•	•	•	•
	Examen régulier des dépenses fiscales et des subventions aux effets dommageable pour l'environnement		•			•					•				•
	Intégration des considérations climatiques dans l'analyse de viabilité budgétaire à long terme			•						•	•				•
	Bilan écologique														
	Audit environnemental ou validation du budget													•	
	Perspective écologique dans la définition de la performance ou la budgétisation de la performance					•	•								•
	Perspective écologique dans l'examen des dépenses	•			•		•								•

Source : (OCDE, à paraître^[94])

Malgré son utilisation croissante, les pays de l'OCDE restent confrontés à toute une série d'obstacles dans leur mise en œuvre de la budgétisation verte. Les plus courants tiennent à l'absence de méthodologies pour évaluer les effets environnementaux, à l'absence de cadre budgétaire pluriannuel moderne lié à la planification stratégique, au déficit de volonté politique de mettre en œuvre la budgétisation verte, et à un manque de temps et de personnel, avec des lacunes de connaissances et d'expertise technique pertinentes (Commission européenne/FMI/OCDE, 2021^[94]). L'OCDE travaille sur le sujet avec les pays membres dans le cadre du **Collaboratif de Paris sur les budgets verts**, plateforme d'échange de bonnes pratiques et de regroupement de ressources sur la manière dont la budgétisation verte peut éclairer les décisions en matière de dépenses publiques (OCDE, 2021^[89]) (Encadré 4.9).

Encadré 4.9. Collaboratif de Paris sur les budgets verts

Le Collaboratif de Paris sur les budgets verts a été lancé par l'OCDE lors du sommet One Planet qui s'est tenu à Paris le 12 décembre 2017. Il vise à créer de nouveaux outils, de nature innovante, permettant d'évaluer et de guider les améliorations à apporter afin d'assurer la mise en conformité des processus de dépenses et de recettes publiques au niveau national avec les objectifs climatiques et d'autres objectifs environnementaux. Il s'agit d'une étape d'une importance cruciale pour réaliser l'un des objectifs au centre de l'Accord de Paris sur le changement climatique, mais aussi des Objectifs d'Aichi pour la biodiversité et des Objectifs de développement durable des Nations unies – en alignant les cadres d'action nationaux et les flux financiers sur une trajectoire menant à de faibles émissions de gaz à effet de serre et à un développement écologiquement durable.

Source : (OCDE, 2021^[95])

Le changement climatique induit des risques sur le plan de l'environnement, de la biodiversité et du climat pour les pays qui, à leur tour, ont des répercussions sur le budget et la dette. Les réponses de la politique budgétaire tendent à augmenter les déficits et les dettes publics. Pour que le cadre budgétaire à moyen terme soit crédible, les pouvoirs publics doivent renforcer la gouvernance budgétaire et décomposer et gérer l'intégration de ces risques. L'intégration en amont des risques de catastrophe et des risques climatiques dans les cadres de planification budgétaire et de budgétisation contribue à rendre les pays plus résilients sur le plan financier (OCDE/La Banque mondiale, 2019^[96]).

À court terme, la fiscalité verte crée de nouvelles recettes pour les pays. Ces nouvelles recettes peuvent ensuite être utilisées de plusieurs manières, par exemple pour diminuer d'autres impôts, comme la fiscalité du travail, ou pour étendre les mesures budgétaires compensatoires à destination des ménages. Elles permettent également d'intensifier les dépenses consacrées aux investissements dans les secteurs verts, à l'innovation ou au financement des objectifs de développement durable (ODD). En France, par exemple, ces recettes ont servi à accroître le financement des énergies renouvelables au moyen d'un compte d'allocation spéciale.

Une meilleure prise en compte des considérations liées à l'environnement offre la possibilité d'intégrer les prévisions climatiques et environnementales dans l'élaboration des plans macro-budgétaires. La capacité des administrations publiques à estimer la quantité et l'incidence des dépenses liées au climat à moyen terme, puis à lier ces estimations à une base solide de prévisions macroéconomiques et budgétaires, est essentielle pour la budgétisation verte. Cependant, à quelques exceptions notables près, de nombreux modèles de prévision macro-budgétaire ne sont pas conçus pour tenir compte des coûts économiques, budgétaires et financiers imminents résultant du changement climatique. La mise au point d'outils de prévision permettant de refléter fidèlement les liens entre la politique budgétaire, l'économie et l'environnement pourrait être considérée comme une priorité étant donné l'importance accrue des objectifs liés au climat et à l'environnement dans le budget.

Les pays de l'OCDE commencent tout juste à s'intéresser à la surveillance de la comptabilité verte. Malgré la multiplication des actions et des projets mis en œuvre sur l'environnement et le climat, certains d'entre eux peinent à les mesurer en termes comptables et à en estimer la valeur. Les processus de comptabilité générale, analytique et budgétaire sont complémentaires et contribuent à assurer la crédibilité du budget et de son exécution. Bien que les normes comptables internationales prévoient des méthodes de suivi des actifs et des passifs environnementaux (soit au moyen de la comptabilité traditionnelle soit par la création de nouvelles catégories de comptes), peu de pays ont mis en place des systèmes de comptabilité verte spécifiques.

La prise en compte de l'environnement dans les données financières publiques devrait contribuer à améliorer la gouvernance budgétaire et financière des pays. En outre, l'adaptation de la comptabilité aux questions environnementales doit également se faire en phase avec des réformes comptables plus globales telles que la comptabilité d'exercice. La comptabilité verte pourrait être un levier puissant pour encourager les gouvernements et les administrations à accélérer leur adoption d'une budgétisation verte.

Pour s'assurer que le cadre budgétaire reste crédible et réduise l'incidence des imprévus à effets négatifs, les administrations publiques doivent analyser et gérer les risques liés au changement climatique et à la dégradation de l'environnement. Le changement climatique et les politiques connexes ont une incidence sur les risques de viabilité de la dette publique. À mesure que les événements météorologiques extrêmes s'accroissent en fréquence et en intensité partout dans le monde, les coûts économiques pour les secteurs public et privé augmentent eux aussi. Les États disposent de plusieurs moyens pour évaluer et gérer ces types de risques budgétaires (OCDE, 2021^[89]). L'analyse budgétaire à moyen terme, les scénarios macro-budgétaires et les tests de résistance peuvent constituer des outils utiles. Une analyse de la viabilité à long terme tenant compte des questions environnementales et climatiques permet d'identifier les réformes de gouvernance nécessaires au sein de l'administration. Les résultats de ces analyses devraient inspirer les stratégies à moyen terme et les cadres budgétaires des pays, et y être intégrés.

Réinitialiser la politique réglementaire en faveur de la transition verte

La réglementation constitue un levier public fondamental en faveur de l'action climatique et de la transition verte. Pour autant, pour s'adapter à l'évolution des priorités des administrations publiques, la politique réglementaire doit elle aussi évoluer, en ajustant les outils traditionnels de la gestion réglementaire et en adoptant de nouvelles approches pour réaliser les objectifs liés à l'environnement.

La politique réglementaire fournit un ensemble d'outils efficaces qui, si on les applique à toutes les étapes du cycle de la politique réglementaire, devraient aider les gouvernements à mettre l'économie et la société sur une voie résiliente, durable et neutre sur le plan climatique. Au nombre de ces outils figurent les bonnes pratiques en matière de réglementation, comme les analyses d'impact de la réglementation (AIR), l'association des parties prenantes et l'évaluation ex post des réglementations existantes, qui doivent être adaptées aux défis et aux opportunités découlant des évolutions porteuses de transformation et plus axées sur les objectifs climatiques. Des pratiques plus récentes, comme la coopération réglementaire internationale (CRI), peuvent améliorer l'efficacité des réglementations qui visent à relever un défi transfrontière tel que le changement climatique (voir Domaine clé n° 1). Enfin, une plus grande mise en lumière des avantages des réglementations, une meilleure analyse des effets distributifs et de l'égalité et la présentation de données factuelles pour promouvoir les valeurs convenues par la société sont autant de pratiques susceptibles d'améliorer l'utilisation de mesures réglementaires en vue d'atteindre des objectifs verts.

L'AIR peut contribuer à assurer la cohérence des politiques et l'intégration des préoccupations environnementales dans différents domaines d'action. L'intégration des considérations liées au climat au stade de l'évaluation d'impact ex ante est essentielle en vue de l'élaboration de nouvelles lois pour contribuer à la réalisation des objectifs climatiques. Une série de questions doivent être prises en compte dans ces évaluations, notamment l'analyse des incidences climatiques et environnementales,

l'établissement d'indicateurs de référence appropriés (les coûts de l'inaction), la durabilité et le capital naturel, les écosystèmes et la protection de la biodiversité, l'évaluation de la santé et le coût social des émissions de carbone. En outre, l'évaluation des impacts distributifs (à savoir l'identification des communautés ou des zones géographiques qui supporteront les coûts ou qui bénéficieront des avantages d'une réglementation) prend de plus en plus d'importance à la lumière de la crise climatique. Ces dernières années, les pays membres de l'OCDE et l'Union européenne ont exigé une prise en compte plus exhaustive des impacts environnementaux potentiels lors de l'élaboration des règles (voir les indicateurs clés - Graphique 4.2, Panel C). En général, les décideurs ont reçu des informations méthodologiques sur les éléments à inclure dans l'évaluation des impacts environnementaux potentiels et la manière de le faire. L'association de toutes les parties prenantes par le biais d'une consultation publique contribuera à garantir que l'action publique est appropriée, efficace et efficiente. Elle contribuera également à une meilleure acceptation et au respect des mesures réglementaires, parfois douloureuses, par toutes les parties prenantes. Un certain nombre de propositions de politiques liées à l'environnement ont été améliorées en conséquence de l'AIR (Encadré 4.10) et plusieurs pays progressent dans l'utilisation de cet outil pour identifier les effets sexospécifiques des politiques environnementales (OCDE, 2021^[66]) (Encadré 4.11).

Les pouvoirs publics devront également veiller à ce que les innovations aptes à répondre aux problèmes environnementaux et sociaux les plus urgents ne soient pas freinées par des réglementations devenues obsolètes. Des pratiques agiles, souples et mieux coordonnées en matière de gouvernance et de réglementation sont nécessaires pour libérer le potentiel d'innovation tout en préservant les objectifs sociétaux interdépendants tels que la viabilité écologique, la santé et la sécurité et la justice sociale. La nouvelle *Recommandation de l'OCDE en faveur d'une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre l'innovation à profit* fournit des orientations à ce sujet. L'objectif est d'aider les administrations publiques à adapter les outils de gestion de la réglementation pour s'assurer de l'adéquation des réglementations aux réalités de demain ; de mettre en place les bases institutionnelles permettant la coopération et les approches conjointes au sein des pays et entre eux ; de développer des cadres de gouvernance pour permettre l'élaboration d'une réglementation agile et adaptative ; et de s'assurer que l'application de la réglementation répond aux nouveaux besoins.

Des règles et des processus proportionnés aux risques sont essentiels pour faciliter la transition vers des sources d'énergie à bas carbone et réduire la consommation d'énergie. Les réglementations en faveur de l'efficacité énergétique et de la réduction des émissions doivent être appliquées de manière appropriée. Des réglementations rigides et frileuses à l'égard des risques peuvent bloquer le déploiement des technologies et des infrastructures de réduction des émissions de carbone : il est essentiel de rationaliser les règles techniques et les exigences d'autorisation pour garantir leur efficacité à prévenir et gérer les risques, mais de la manière la plus souple et la plus favorable à l'innovation possible. Cela signifie que des exigences d'autorisation ne doivent être imposées que lorsque les risques sont suffisamment élevés pour les justifier, et que ces exigences ne devraient pas être plus pesantes que celles appliquées aux technologies à forte intensité de CO₂ pour un risque comparable. Cela suppose également que les processus doivent être aussi rationalisés que possible, et que des orientations claires et simples doivent être données aux régulateurs de première ligne et aux opérateurs économiques. En outre, l'inadéquation des règles et des procédures de mise en œuvre (autorisation, certification, inspection et mise en application) peut compromettre le succès des réglementations relatives à la maîtrise de l'énergie (des véhicules, des bâtiments, des appareils), et cela vaut également pour les règles visant à limiter les pratiques environnementales préjudiciables, par exemple dans le secteur des industries extractives. Il est essentiel de mettre en place des systèmes de prestation de l'action réglementaire axés sur les résultats, flexibles, fondés sur des données et faisant appel aux technologies. Il s'agit notamment d'une meilleure détection des problèmes liés à l'environnement grâce à la surveillance à distance des émissions, de la réallocation des ressources d'inspection et de mise en application aux zones de risque les plus « néfastes pour le climat », d'exigences en matière d'essai et de certification fondées sur des scénarios « réels » et à une meilleure surveillance du marché pour garantir que la certification par des tiers reste fiable, etc.

Il est essentiel de réaliser systématiquement une évaluation et un examen de la mise en œuvre ex post afin de faire en sorte que les lois en vigueur existantes soient conformes aux objectifs climatiques et environnementaux convenus au niveau national et mondial. Le nombre de lois et de règlements a connu une croissance rapide dans la plupart des pays. Cependant, les réglementations existantes n'ont pas toujours été soumises à une évaluation *ex ante* rigoureuse, et même lorsque c'est le cas, tous les effets ne peuvent être connus à l'avance. Les réglementations doivent être examinées périodiquement, à la fois pour tenir compte du fait que l'environnement initial justifiant la réglementation peut avoir changé, et pour regarder comment les réglementations ont fonctionné réellement dans la pratique. L'évaluation des réglementations existantes peut par ailleurs s'avérer riche d'enseignements quant aux moyens d'améliorer l'élaboration et l'administration des nouvelles réglementations (OCDE, 2020^[97]).

Encadré 4.10. Comment l'AIR a contribué à améliorer les propositions de réglementation liées à l'environnement

Le gouvernement **néo-zélandais** a proposé un ensemble de mesures visant à restaurer et à protéger la santé des voies navigables du pays en renforçant le *Te Mana o Te Wai* en tant que cadre de gestion de l'eau douce¹ ; en améliorant la santé de l'écosystème ; en renforçant la protection des zones humides et des estuaires ; en protégeant les sources d'eau potable ; en améliorant les pratiques en matière de gestion de l'eau et d'exploitation agricole ; en contrôlant les activités agricoles à haut risque et en limitant l'intensification agricole. Les politiques proposées ont été modifiées de manière significative à la lumière des commentaires de la consultation sur la version préliminaire d'AIR, des recommandations du groupe consultatif indépendant et en réponse aux nouveaux défis de mise en œuvre liés à la pandémie de COVID-19. La proposition mise à jour visait à protéger les masses d'eau douce en prévoyant des objectifs et des limites plus axés sur la conservation de l'environnement, à faire cesser toute dégradation supplémentaire des masses d'eau douce et à accroître les efforts de restauration aux endroits voués à ne plus pouvoir faire face aux demandes d'eau actuelles que les communautés et les conseils régionaux avaient identifiés.

Le ministère **danois** de l'Environnement a modifié la loi sur la protection de l'environnement en adoptant un décret sur la gestion des déchets. Le règlement d'application relatif à la gestion des déchets avait été initialement rédigé de telle sorte à soumettre les entreprises à une charge administrative de 24 millions DKK. À la lumière des résultats d'une AIR portant sur les contraintes administratives pesant sur les entreprises, le règlement a été réécrit pour limiter son champ d'application à un plus petit nombre d'entreprises, réduisant ainsi la charge à moins de 4 millions DKK.

1. Te Mana o te Wai se rapporte à la valeur essentielle de l'eau en tant que ressource précieuse. Ce concept souligne l'importance de maintenir l'intégrité et la santé de l'eau avant de la fournir pour l'usage humain, par le biais d'une hiérarchie d'obligations à trois niveaux : premièrement, l'obligation concerne l'eau elle-même, pour protéger sa santé et son mauri ; deuxièmement, l'obligation consiste à fournir les besoins humains essentiels, comme l'eau potable ; troisièmement, pour d'autres usages.

Source : Enquête de 2021 sur les indicateurs relatifs à la politique et à la gouvernance réglementaire, <http://www.gazette.gc.ca/rp-pr/p1/2017/2017-05-27/html/reg1-eng.php> ; <https://www.mfe.govt.nz/action-for-healthy-waterways>; <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2019/224>

Encadré 4.11. L'outil allemand d'évaluation de l'impact du changement climatique sur les femmes

Les AIR qui comportent une perspective de genre ont le potentiel de permettre aux législateurs d'évaluer les répercussions des politiques climatiques sur le genre et de contribuer à faire en sorte que les objectifs d'égalité de genre soient pris en compte dans le développement et la mise en œuvre des politiques climatiques.

L'Agence allemande pour l'environnement a mis au point un outil d'évaluation de l'impact du changement climatique sur le genre qui suit la méthodologie commune en deux étapes des études d'impact (test de pertinence et évaluation principale), mais qui s'appuie sur six dimensions sexospécifiques qui reflètent divers domaines de la vie où l'inégalité entre les sexes est (re)produite, comme le travail familial et domestique, l'économie du travail et les ressources publiques.

Fondées sur les « résultats empiriques de la recherche sur le changement climatique tenant compte du genre », les dimensions sexospécifiques servent de guide pour identifier et analyser les effets inégalitaires du point de vue du genre des politiques publiques liées au changement climatique. L'outil intègre également une approche intersectionnelle pour permettre la prise en compte de l'interaction entre genre et sexe, ainsi que d'autres facteurs d'inégalité et de marginalisation.

Source : (Sauer, 2018^[98] ; OCDE, 2021^[66])

4.4.2. Dispositifs favorisant la prise de décision

Le secteur public prend régulièrement des décisions qui ont des répercussions sur les objectifs climatiques à un grand nombre de niveaux différents, qu'il s'agisse des lois adoptées par les parlements, des stratégies à long terme annoncées par les administrations publiques, des décisions relatives aux nouvelles pistes cyclables ou encore de la passation de marchés pour les repas scolaires dans les diverses municipalités. Il n'est pas réaliste de vouloir contrôler ou même suivre toutes ces décisions, mais les pouvoirs publics peuvent établir des objectifs globaux et des mesures d'incitation pour avancer dans le sens souhaité.

Planification et prise de décision

La planification des politiques à moyen terme peut aider à aligner les priorités à court et à long terme et à faire en sorte que les évolutions et objectifs environnementaux à venir influencent les actions menées au présent. Les pays membres de l'OCDE ont des approches différentes de la planification des politiques à moyen terme, comprenant souvent de nombreuses stratégies sectorielles déterminées par les objectifs et les intérêts de domaines politiques individuels, tels que les transports, l'éducation ou l'énergie. Peu de gouvernements disposent de stratégies transversales sur la compétitivité ou le développement durable en fonction d'échéances variables. Ce n'est qu'au cours des dernières années que les objectifs en matière de climat ont pris de l'importance dans ces documents de planification et que les pays ont mis en place des procédures permettant un contrôle spécifique des nouveaux projets politiques au regard du climat. L'Autriche, par exemple, a élaboré une Stratégie 2050, par laquelle « les projets juridiques au niveau fédéral et provincial doivent faire l'objet d'un examen obligatoire au regard du climat afin d'éviter des effets négatifs indésirables sur ce dernier ». Bien qu'il n'existe pas d'approche universelle en matière de planification stratégique, il peut être utile de prendre en compte et d'intégrer plusieurs stratégies dans le cadre de l'approche globale de gouvernance adoptée par les pouvoirs publics. La planification stratégique doit être complétée par d'autres pratiques afin de garantir l'efficacité du processus décisionnel pendant la phase de conception et de mise en œuvre.

Les objectifs stratégiques des pouvoirs publics en matière de climat et d'environnement peuvent influencer la planification budgétaire et fiscale. Par exemple, à titre de première étape d'une budgétisation verte crédible, un pays devrait commencer par définir ses projets et stratégies au niveau national en matière de changement climatique et d'environnement. Ces projets et stratégies peuvent contribuer à orienter la planification budgétaire, l'élaboration des politiques publiques, les investissements et d'autres décisions relatives aux revenus et aux dépenses, afin de soutenir les priorités écologiques (voir la section Passer résolument à la « budgétisation verte »).

Les perspectives à plus long terme doivent guider la planification à moyen terme et l'élaboration des politiques publiques à court terme. Par exemple, les choix effectués en matière de systèmes d'infrastructures et de dépenses publiques au cours de la prochaine décennie seront déterminants pour atteindre les objectifs mondiaux et nationaux en matière de climat, tels que l'objectif de neutralité carbone ou de cessation de la diminution spectaculaire de la biodiversité. Environ 70 % des émissions de GES sont dus à des infrastructures existantes, telles que les centrales électriques, les bâtiments et les transports.

L'ampleur et l'urgence du défi posé par le changement climatique exigent une approche plus holistique et systémique de la gouvernance publique en matière de planification à moyen terme. L'intégration d'évaluations *ex ante* de l'impact sur le climat dans les initiatives de planification stratégique ou de critères de durabilité et de résilience dans la planification et la réalisation des infrastructures permet aux pouvoirs publics de mieux prendre en compte les changements climatiques et l'exposition aux chocs.

Mobiliser les pouvoirs publics dans leur ensemble

Il n'est pas simple de définir l'orientation globale et les priorités, de veiller à ce que des décisions cohérentes soient prises sur les arbitrages et d'établir des approches coordonnées et homogènes entre les secteurs et les multiples niveaux d'administration face à un défi qui concerne tous les acteurs. En effet, une coordination efficace entre les différents niveaux d'administration en matière de changement climatique a échappé à la plupart des pouvoirs publics ces dernières années. Des défis complexes comme celui posé par le changement climatique, mais aussi par l'actuelle pandémie de COVID-19, incitent les pouvoirs publics à sortir les institutions publiques de leurs cloisonnements pour mettre en place une approche cohérente et coordonnée.

Dans la plupart des pays, les processus de gouvernance et les dispositions institutionnelles en place ne sont pas idéalement adaptés à la lutte contre le changement climatique. Les difficultés que les États doivent traiter sont devenues plus complexes et transversales au fil du temps. Aujourd'hui, les pays organisent de plus en plus leur appareil administratif afin de réaliser les objectifs liés au climat. Les données préliminaires de l'OCDE font la lumière sur les tendances et les modèles qui entourent la prise de décisions en matière de lutte contre le changement climatique. Elles donnent également un aperçu des mécanismes en place pour orienter la stratégie globale de la lutte contre le changement climatique, coordonner ces actions horizontalement entre les institutions centrales et tenir les engagements internationaux en matière de suivi, d'information et de vérification (OCDE, à paraître^[31]). S'agissant de la coordination de l'action et de la politique climatiques, on peut distinguer quatre grands types de rouages institutionnels :

- une unité chef de file, qui se trouve au centre du gouvernement, comme organe principal chargé de la coordination ;
- des conseillers spéciaux nommés pour coordonner l'action climatique dans l'ensemble de l'administration publique. Par exemple au Kenya, la loi de 2016 relative au changement climatique désigne un haut fonctionnaire chargé de coordonner l'intégration du changement climatique dans des stratégies sectorielles (Gouvernement du Kenya, 2016^[99]) ;
- des comités ou commissions intergouvernementaux permanents. Ainsi aux États-Unis, un groupe de travail national sur le climat, qui réunit 21 organismes publics, facilite le déploiement d'une

« approche pangouvernementale pour lutter contre la crise climatique » (Gouvernement des États-Unis, 2021^[100]) ; et

- des « points focaux » climat au sein des ministères sectoriels et des organismes publics, chargés de combler les lacunes dans la coordination interinstitutions en matière de changement climatique.

Les organes de coordination des pouvoirs publics, et notamment ceux situés au centre du gouvernement, disposent d'un certain nombre d'outils pour veiller à une plus grande cohérence entre d'une part l'élaboration des politiques publiques et d'autre part l'intégration des questions environnementales dans les politiques sectorielles :

- Ils peuvent piloter l'élaboration et le suivi de stratégies et de plans nationaux globaux visant à respecter les engagements en matière de climat et d'environnement, comme indiqué dans la section Domaine clé n° 2 sur la planification stratégique.
- Ils peuvent faciliter le dialogue entre les principales parties prenantes, par exemple en mettant en place des groupes ou des comités de coordination des politiques publiques à l'échelle de l'administration, au niveau des ministres, des secrétaires d'État ou des directeurs (OCDE, 2018^[101]). Par exemple, à Singapour, le Secrétariat national sur le changement climatique établi au sein du Cabinet du Premier ministre et chargé d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques de Singapour en matière de changement climatique fait également office de secrétariat pour le Comité interministériel sur le changement climatique.⁷ De même, en France, le *Secrétariat général du Gouvernement* au sein du Cabinet du Premier ministre appuie l'organisation et la préparation du Conseil de défense écologique présidé par le président et réunissant les ministères et organismes publics concernés par la transition verte.⁸
- Ils peuvent offrir un cadre bien défini pour l'évaluation ex ante des projets de loi relatifs au climat. En France, le *Haut conseil pour le climat* [a recommandé](#) la conduite d'une série d'étapes avant la présentation d'un projet de loi au Parlement : tout d'abord la mise en place d'une consultation publique des parties prenantes pour déterminer si le projet de loi nécessite une évaluation plus approfondie ; ensuite, la réalisation d'une étude d'impact détaillée par rapport à la *stratégie nationale bas-carbone* lorsque les dispositions peuvent avoir un impact significatif sur les objectifs en matière de climat ; et enfin la préparation par une autorité indépendante d'un avis sur la qualité de cette étude.
- Ils peuvent héberger une infrastructure de gestion du savoir appropriée en vue d'uniformiser les règles du jeu entre les secteurs et de constituer une source commune de données probantes. En Allemagne, par exemple, le [Conseil consultatif sur le changement mondial](#) offre des orientations aux décideurs malgré les incertitudes qui subsistent, en évaluant les risques, en identifiant les options relatives aux mesures de précaution et en suscitant une prise de conscience pour inciter à l'action.

Les décideurs et les régulateurs devraient également réfléchir de manière anticipative aux moyens d'accroître stratégiquement les interactions entre les institutions du secteur public afin de coordonner et d'harmoniser les actions en rapport avec le climat sur le plan intersectoriel et transfrontière. Certains décideurs et régulateurs économiques ont déjà identifié des synergies entre des secteurs qui peuvent être mises à profit par le couplage sectoriel, ainsi que des co-bénéfices de la décarbonation qui dépassent le secteur en question (comme l'amélioration de la qualité de l'air qui découle des efforts d'atténuation du changement climatique). Certains régulateurs ont aussi cherché à dépasser les frontières nationales pour bénéficier de la coopération transfrontière. C'est le cas en Europe, par exemple, par l'intermédiaire des groupes de travail de l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE) qui se concentrent sur la promotion de la durabilité auprès des régulateurs européens des communications électroniques. D'autres exemples de ce type de coordination et de collaboration intersectorielles pourraient contribuer à renforcer de telles pratiques.

La lutte contre le changement climatique nécessite également des actions et des politiques au niveau local qui s'alignent sur les objectifs et les cadres politiques au plan national et mondial (OCDE, 2021^[102]). Les administrations infranationales ont des responsabilités dans plusieurs domaines qui ont un impact sur le développement économique et qui sont pertinents pour la politique climatique (Matsumoto et al., 2019^[103]). Plus particulièrement, les administrations infranationales jouent un rôle important dans les trois piliers de l'action de lutte contre le changement climatique : l'énergie, l'utilisation des sols et la politique urbaine. En effet, ces piliers sont au cœur du développement régional. Les administrations infranationales sont responsables de secteurs déterminants en matière d'action face au changement climatique, notamment les bâtiments et certains équipements pour les transports, ainsi que d'autres infrastructures locales et la gestion des déchets. En 2019, les administrations infranationales ont été responsables de 63 % des dépenses publiques significatives pour le climat et de 69 % des investissements publics significatifs pour le climat, en moyenne, dans 33 pays de l'OCDE et de l'UE (OCDE, 2022^[104]). De nombreuses décisions prises par les administrations infranationales ont des effets sur les émissions de GES, notamment la réglementation locale sur les transports, les mandats de construction des bâtiments, l'aménagement du territoire et les politiques économiques. Les collectivités locales et régionales jouent également un rôle essentiel dans le soutien aux populations les plus vulnérables, car elles possèdent une bonne connaissance des enjeux locaux. Elles facilitent la coordination entre les acteurs aux niveaux national et local, ainsi que la coopération entre les collectivités locales. En outre, les villes et les régions peuvent souvent servir de modèles en matière de réduction des émissions. En effet, elles peuvent servir de laboratoires où les actions en faveur du climat sont expérimentées avant d'être étendues à l'échelle nationale. Les Principes de l'OCDE sur la politique urbaine et la boîte à outils de mise en œuvre qui les accompagne incluent le principe de durabilité environnementale et visent à aider les gouvernements nationaux et infranationaux à rendre les villes aptes à faire face aux chocs climatiques actuels et futurs (OCDE, 2022^[105]).

La transition vers la neutralité GES nécessite l'intégration des administrations infranationales dans la gouvernance en matière de politique climatique et la résolution des problèmes de coordination et de financement pour y parvenir. La réalisation des objectifs de neutralité GES nécessite une approche intégrée qui favorise la coordination des politiques sur le plan horizontal et vertical (OCDE, 2021^[102]). Les pays prennent des mesures dans ce sens, par exemple en créant des plateformes pour coordonner les politiques nationales, régionales et locales relatives aux transports et à l'aménagement du territoire afin de parvenir à des transports neutres sur le plan du climat et de permettre le partage du savoir entre les différents niveaux d'administration. Bien que les administrations infranationales disposent déjà d'outils de budgétisation verte pour donner la priorité à leurs investissements à faible émission de carbone, des ressources financières supplémentaires sont requises pour permettre aux administrations infranationales de procéder à une réorientation efficace des dépenses vers des actifs neutres sur le plan du climat et d'augmenter les investissements. La *Recommandation de l'OCDE de 2014 sur l'investissement public efficace entre niveaux de gouvernements* énonce des principes visant à aider les administrations à évaluer les forces et les faiblesses de leurs capacités en matière d'investissement public et à établir des priorités en matière d'amélioration, notamment en ce qui concerne les objectifs climatiques et environnementaux.

Compte tenu de l'ampleur du défi, il peut être nécessaire de procéder à une analyse plus approfondie de la manière de renforcer l'efficacité de la coordination en matière de changement climatique entre les différents niveaux d'administration.

Donner les moyens aux institutions de promouvoir l'action en faveur de l'environnement et d'intégrer une « éthique verte » dans le service public

Dans des domaines tels que l'énergie, les transports, l'eau et les communications électroniques, les régulateurs de réseaux sont au cœur des efforts des pays pour réduire leurs émissions. Il est essentiel de veiller à ce que ces institutions disposent des mandats, des financements, des outils et des mécanismes de gouvernance appropriés pour atteindre les objectifs environnementaux. Plus généralement, le secteur

public doit également veiller à ce que sa main-d'œuvre soit équipée de manière appropriée face au défi que représente le changement climatique.

Le champ d'action des régulateurs économiques de ces réseaux s'étend à une grande partie de la population mondiale : quasiment tout le monde utilise des services réglementés par des régulateurs économiques. Les secteurs de réseau ont également tendance à être très gourmands en ressources. La réglementation économique est un levier pour promouvoir le verdissement de ces secteurs, dans les limites du cadre politique qui régit les régulateurs économiques. Il faut donc veiller à ce que ces régulateurs disposent du cadre juridique adéquat (attributions, mandat, pouvoirs et leviers). Il existe un certain nombre de défis dans ce domaine que les pouvoirs publics pourraient chercher à relever :

- **Mandat** – Le mandat classique de nombreux régulateurs économiques consiste à veiller au fonctionnement efficient des marchés, à assurer l'accès des consommateurs à des services de qualité, au maintien de la concurrence et à l'égalité des conditions de concurrence pour les acteurs du marché. Dans de nombreux cas, ce mandat ne s'étend pas à la durabilité, et des cadres adéquats pour encourager l'innovation ou d'autres éléments du cadre d'action leur manquent pour opérer contre le changement climatique. Par exemple, une analyse réalisée en 2020 des efforts des régulateurs (y compris des régulateurs économiques) pour anticiper et réagir aux technologies émergentes faisait observer le décalage qui existait souvent entre les mandats et les fonctions des régulateurs et les exigences de la réglementation des innovations (OCDE, 2020^[106]). La prise en compte de ces mandats devrait également concerner les régulateurs qui ne sont généralement pas associés aux efforts climatiques (comme ceux en charge des communications électroniques) : en effet, les émissions ne se résument pas à un seul « problème énergétique ».
- **Investissements** – Les régulateurs économiques exécutent tout un ensemble de fonctions qui influencent les investissements (OCDE, 2021^[107]), notamment en fixant des règles et des incitations pour financer des investissements dans les infrastructures en accord avec des objectifs climatiques. Cependant, le cadre réglementaire ne permet pas toujours aux régulateurs de tenir compte des externalités comme les émissions lorsqu'il s'agit de prendre des décisions sur les infrastructures. Par ailleurs, il est important que le cadre réglementaire continue à encourager l'efficacité et à répartir les coûts équitablement. Par exemple, l'autorité de régulation de l'électricité et du gaz en Grande-Bretagne, Ofgem, met à disposition des fonds spéciaux pour les investissements qui soutiennent l'objectif de neutralité GES du Royaume-Uni (Université Paris Dauphine-PSL, 2021^[108]). De même, l'autorité de régulation de l'eau en Écosse, la Water Industry Commission for Scotland, conserve un fonds distinct pour les investissements dont le coût est plus élevé, mais dont la valeur est supérieure sur la base du cycle de vie complet, compte tenu d'externalités comme les émissions (WICS, 2020^[109]) (Encadré 4.12). La Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des infrastructures reconnaît la nécessité de « promouvoir un cadre réglementaire cohérent, efficient et fiable » comme condition préalable à la mise en place d'infrastructures durables et de qualité (OCDE, 2020^[74]).
- **Tarifs** – L'établissement des tarifs est un outil dont disposent un grand nombre de régulateurs économiques. Lorsqu'il s'agit de déterminer comment réglementer les tarifs, les régulateurs tiennent compte de toute une série de facteurs, qui peuvent inclure des objectifs sociaux et environnementaux. Les principes de l'équité intergénérationnelle suggèrent qu'il y a lieu pour les clients actuels et futurs d'assumer leur « juste part » des besoins d'investissement à long terme. Dans les cas où ce sont les tarifs qui financent des investissements dans les infrastructures, il y a lieu de s'interroger sur les mécanismes d'élaboration de la réglementation des prix. L'« optimisation » des investissements peut impliquer d'investir aujourd'hui dans des infrastructures plus coûteuses pour en faire profiter les clients de demain (et en ajustant les tarifs en conséquence), tout en continuant de prévoir des incitations en faveur de l'efficacité du capital. Dans le secteur écossais de l'eau, où les tarifs financent en grande partie les investissements dans

les infrastructures du secteur, cette question s'est trouvée au centre de la dernière révision des prix par le régulateur (Encadré 4.12).

- **Innovation** – Le cadre réglementaire des régulateurs économiques devrait encourager les technologies et les modèles d'entreprise innovants, susceptibles de soutenir les objectifs politiques tels que la réduction des émissions. Certains régulateurs ont déjà permis la réalisation d'expérimentations en soutenant ou en mettant en œuvre des essais, des bacs à sable réglementaires, des projets pilotes et des réglementations pilotes. Par exemple, l'Ofgem a alloué des fonds spécifiques à des essais sur les réseaux de gaz à l'hydrogène, conformément aux objectifs de réduction des émissions (Université Paris Dauphine-PSL, 2021^[108]).
- **Ciblage des opérateurs et du comportement des consommateurs** – Les régulateurs économiques peuvent également être habilités à fixer des objectifs ou des exigences pour que les entreprises évaluent et agissent sur la durabilité ou la résilience, notamment par le biais d'octroi de licences, de mise en place de codes et de normes. Par exemple, le régulateur brésilien de l'électricité exige un rapport annuel de responsabilité sociale et environnementale de la part des concessionnaires, des titulaires de permis et des titulaires d'autorisations opérant dans les domaines de la production, du transport et de la distribution (OCDE, 2021^[110]). En outre, les régulateurs économiques peuvent jouer un rôle en incitant les consommateurs à adopter un comportement conforme aux objectifs politiques. Le régulateur colombien des communications, par exemple, exige maintenant que les fournisseurs mettent à la disposition des consommateurs des informations sur leur consommation passée (OCDE, 2017^[111]). Il s'agit là d'une intervention comportementale qui est couramment incluse dans la série d'actions menées dans le secteur de l'énergie pour optimiser la consommation d'énergie (AIE, 2021^[112]).

Encadré 4.12. Révision stratégique des redevances 2021-27 par la Water Industry Commission of Scotland (WICS), Royaume-Uni

Tous les six ans, la Water Industry Commission of Scotland (WICS) se prête à un processus de fixation des prix dans le cadre de principes et d'objectifs généraux définis par l'administration écossaise. La révision stratégique des redevances 2021-27 (SRC21) a commencé en 2017 et devait reposer sur une révision transparente et collaborative des prix, en tenant compte des défis à long terme auxquels le secteur est confronté en raison de la nécessité de passer à la neutralité GES d'ici 2040 et de remplacer les infrastructures vieillissantes d'une manière financièrement viable. La décision finale a fixé le plafond de sorte que les investissements du fournisseur de services public suffisent à atteindre plusieurs de ces objectifs tout en maintenant les attentes en matière de niveaux de service. La SRC21 a introduit un nouveau cadre réglementaire conçu pour relever ces défis, en favorisant un dialogue ouvert et en cherchant à établir une base factuelle à l'appui des exigences. L'accent mis précédemment sur l'établissement d'une contrainte budgétaire rigoureuse comme moyen d'assurer une utilisation efficiente des ressources sur une période réglementaire définie - bien qu'efficace à court terme - n'avait pas permis de mettre suffisamment l'accent sur les besoins en actifs sur le long terme, y compris les questions liées à l'équité intergénérationnelle, la prise de décision en matière d'investissement sur la base de l'utilisation immédiate de trésorerie minimale, etc.

La SRC21 a entraîné des modifications du cadre réglementaire qui privilégient une perspective à long terme et permettent la reconduction de décisions d'investissements en fonction des priorités fondées sur des bases factuelles et de leur valeur. Comportant un plan stratégique à long terme, le nouveau cadre réglementaire s'éloigne de l'ancienne approche rigide, selon laquelle l'entreprise et les régulateurs convenaient préalablement d'une liste d'investissements nécessaires. Le nouveau processus favorise une prise de décision en fonction de la plus haute priorité et de la plus grande valeur, plutôt que de fixer des résultats définis et de chercher ensuite à les réaliser au moindre coût à court terme.

Dans le nouveau cadre réglementaire applicable au SRC21, le régulateur a travaillé conjointement avec les parties prenantes du secteur de l'eau tout au long du processus afin de garantir une appropriation commune de l'approche, qui visait à obtenir les meilleurs résultats pour les clients, les communautés et l'environnement.

Source : WICS (2020^[109]), 2021-27 Final Determination Strategic Review of Charges, Commission écossaise du secteur de l'eau (Water Industry Commission for Scotland), <https://wics.scot/system/files/publications/2021-27%20Final%20Determination.pdf> (consulté le 28 septembre 2021).

De manière plus générale, la conception et la mise en œuvre de politiques permettant aux pouvoirs publics de mener et de faciliter l'action face au changement climatique feront appel aux idées collectives et aux efforts coordonnés d'un personnel de la fonction publique compétent, bien informé et résilient. Les objectifs ambitieux de neutralité carbone des pays de l'OCDE nécessitent des employés disposant d'un large éventail d'aptitudes et de compétences, travaillant avec des dirigeants qui fixent des objectifs systématiques et insufflent des comportements propices, le tout au sein d'un système qui favorise et encourage l'action et l'innovation.

La mise en place de politiques ayant un impact direct sur les objectifs climatiques est un important moyen par lequel la fonction publique contribue à la transition verte. La « chaîne de valeur » de la recherche, de la conception et de la mise en œuvre d'une politique de durabilité exige une gamme complexe d'aptitudes, de compétences et d'expertise, comme la maîtrise du sujet, la collecte et l'analyse de données, la communication et la collaboration avec des groupes extérieurs, et la gestion du changement. La mise en place d'une fonction publique soucieuse de l'environnement nécessitera de réunir des ensembles de compétences d'une manière nouvelle. Par exemple, les experts en budgétisation devront peut-être acquérir des connaissances en matière d'évaluation de l'impact sur l'environnement, le personnel administratif aura probablement besoin de compétences numériques pour se passer de papier ou travailler à distance, et les gestionnaires de marchés publics devront peut-être renforcer leurs capacités pour choisir les fournisseurs en fonction non seulement de la qualité, de la fiabilité et du prix, mais aussi de leurs pratiques en matière de durabilité.

Un autre ensemble de compétences à intégrer dans la fonction publique, peut-être tout aussi important, concerne la conscience et la prise en compte des impacts environnementaux de toutes les politiques et actions publiques, et non pas seulement celles visant des initiatives vertes. L'intégration d'une pensée systématique et d'une « culture de la transformation » (Jacob et al., 2021^[113]) à tous les niveaux de l'organisation est une stratégie à long terme mais hautement efficace pour relever ces défis immenses. Si les employés du secteur public se considèrent comme des gardiens de l'environnement, ils tiendront compte des répercussions climatiques non seulement de leurs propres actions, mais aussi de chaque politique et programme qu'ils contribuent à mettre en œuvre et des actions des organisations dont ils font partie.

Les compétences nécessaires peuvent être acquises dans le cadre de parcours professionnels au sein de la fonction publique, mais nombre d'entre elles peuvent également être trouvées chez des candidats à l'emploi en dehors du secteur public - en particulier concernant les besoins liés à une spécialisation scientifique ou technique. Cela met un accent accru non seulement sur l'amélioration des compétences et la formation, mais aussi sur les méthodes de recrutement et de partenariat. Les lacunes ou les déficits en matière de connaissances spécialisées peuvent limiter la prise de décisions intuitive fondée sur l'expertise (Hanif, Ahsan et Wise, 2020^[114]), ce qui incite à intégrer de manière significative des experts en la matière au sein de la fonction publique, à la fois dans des rôles d'orientation et de direction. Les administrations devront peut-être faire appel à de nouvelles sources de recrutement et embaucher à différents niveaux d'ancienneté le long des parcours professionnels, afin de s'assurer que la fonction publique dispose des capacités nécessaires en matière d'écologie. Elles pourraient également envisager de créer au sein de la fonction publique des possibilités de partenariats de collaboration avec des experts extérieurs. Que ce soit

par le biais du recrutement et de la spécialisation interne, ou de partenariats et d'externalisation, il est essentiel que les administrations se dotent des moyens de bénéficier de l'expertise nécessaire.

Le leadership au niveau de l'organisation et de l'équipe est essentiel aussi pour réaliser l'objectif de durabilité et de pensée écologique à l'échelle de l'organisation et des employés. Les « leaders en matière d'écologie » peuvent expliquer la priorité accordée à la politique climatique, fixer des attentes et des objectifs concrets en matière d'environnement, renforcer les capacités organisationnelles au sein de la main-d'œuvre et encourager l'adoption généralisée de pratiques et de modes de pensée durables. Ils peuvent également impliquer et collaborer avec les parties prenantes extérieures et les communautés. À cet égard, une capacité de leadership particulièrement importante consiste à « cartographier le système » pour identifier les moyens de coopérer avec d'autres organismes compétents (Gerson, 2020^[115]). Le personnel de niveau supérieur dans la fonction publique est donc un acteur essentiel de la transition verte, en assurant la mise en œuvre réussie des politiques climatiques, en jouant un rôle clé non seulement dans la conception des politiques, mais aussi dans la planification et l'organisation des efforts collectifs en dehors de l'administration. Les dirigeants de la fonction publique peuvent également accompagner leurs services dans les périodes de changement et créer des systèmes de formation et de perfectionnement qui préservent les compétences de la main-d'œuvre et récompensent le type de réflexion innovante nécessaire pour résoudre des questions climatiques complexes.

Les administrations publiques peuvent envisager plusieurs domaines d'action pour créer une fonction publique plus écologique :

- Afin de faire de la durabilité une compétence de base pour tous les employés des services publics chargés de la conception des politiques et des services, des **évaluations environnementales** peuvent être intégrées dans le processus d'approbation de chaque nouvelle politique ou programme (même ceux qui ne sont pas directement liés à la durabilité).
- Effectuer une **analyse des compétences vertes** pour identifier les lacunes existantes ainsi que les compétences qui seront nécessaires à l'avenir. Mettre en place des programmes de formation, de perfectionnement et de recrutement pour répondre à ces besoins.
- Envisager le leadership sous l'angle de la durabilité. **Le leadership en matière d'écologie** est une composante essentielle de l'intégration de la fonction de gardien de l'environnement au sein d'une organisation.
- Prendre des mesures, le cas échéant, pour appliquer de **nouvelles modalités de travail** qui réduisent la propre empreinte du service public. La flexibilité en matière de télétravail et la tenue de davantage de réunions à distance permettent de réduire pratiquement l'utilisation des ressources et la nécessité de se déplacer.

Systématiser les approches innovantes en matière de gouvernance

L'innovation à orientation précise est devenue l'un des principaux moyens de relever les défis complexes auxquels les administrations publiques sont confrontées aujourd'hui, notamment la réalisation d'objectifs climatiques ambitieux au cours des prochaines décennies. L'innovation à orientation précise s'attaque à des défis complexes comme la transition verte à l'échelle mondiale en adoptant une approche de façonnage du marché orientée vers un but précis : le secteur public joue un rôle actif en rassemblant et en coordonnant les acteurs et les ressources autour des questions complexes, intersectorielles et transnationales qui ne peuvent être résolues par des acteurs individuels seuls. Ces mesures peuvent concerner différentes étapes du cycle de l'innovation, de la recherche jusqu'au déploiement sur le marché, conjuguer les instruments de l'offre et de la demande, et recouper plusieurs domaines d'action, secteurs et disciplines (Larrue, 2021^[116]). Bien qu'il existe des exemples d'innovation à orientation précise dans des domaines aussi variés que la santé et la numérisation, cette approche s'impose progressivement pour relever les défis du changement climatique. La Commission européenne a adopté le cadre de l'innovation à orientation précise, quatre des cinq missions énoncées étant liées aux questions climatiques (à savoir :

l'adaptation au changement climatique, y compris les transformations sociétales ; la santé des océans, des mers, des eaux côtières et intérieures ; les villes neutres en carbone et intelligentes ; la santé des sols et l'alimentation). Le Fonds pour l'innovation du Danemark a lancé un appel à financement pour la recherche et l'innovation vertes axées sur les missions afin de coordonner et de gérer la diversité des mesures politiques, des partenariats et des solutions nécessaires pour faire face aux enjeux du changement climatique.

Une approche qui suscite un intérêt croissant à l'appui de la politique climatique consiste à adopter des mécanismes de gouvernance plus prospectifs. Les administrations publiques doivent constamment appréhender, comprendre l'avenir et agir sur ce dernier tel qu'il se dessine dans le présent ; cette pratique est connue sous le **nom de prévision stratégique** (Tönurist et Hanson, 2020^[117] ; OPSI, 2021^[118]). Cela peut favoriser les débats au sein des secteurs publics sur la manière de rendre des avenir alternatifs « plus verts » réalisables grâce aux actions menées aujourd'hui. Cette approche aide les pouvoirs publics à prendre des décisions plus solides en tenant compte d'une série de faits nouveaux, en restant attentifs aux signaux de changement et en améliorant leur prise de conscience et leur compréhension des perspectives d'avenir. Ainsi, les administrations publiques peuvent intégrer des plans d'urgence et de préparation dans les dispositifs environnementaux et améliorer leur résilience globale face aux évolutions inattendues. L'intégration de ces perspectives plus larges et plus systémiques dans la planification stratégique et la prise de décision est appelée gouvernance à caractère anticipatif et peut permettre une planification plus efficace des politiques sans créer de rigidité ni de contraintes de sentier (Encadré 4.13).

Encadré 4.13. Exemples d'approches de gouvernance à caractère anticipatif visant à orienter les politiques climatiques et environnementales

Les administrations publiques du monde entier utilisent des approches prévisionnelles et anticipatives pour alimenter les débats sur les politiques et leur élaboration en réponse à de nombreux enjeux, dont le changement climatique et la diminution de la biodiversité.

Dans le cadre de ses nouvelles fonctions en matière de relations interinstitutionnelles et de prospective, la Commission européenne fait prendre conscience de l'importance des mégatendances environnementales dans tous les domaines de la gouvernance publique. L'Agence européenne pour l'environnement, l'Allemagne (ministère fédéral de l'Environnement), l'Irlande (ministère de l'Environnement, du Climat et des Communications), les Pays-Bas (agence d'évaluation environnementale) et le Royaume-Uni (ministère de l'Environnement, de l'Alimentation et des Affaires rurales), entre autres, ont recours à la prospective stratégique en matière de politique environnementale. Pourtant, une lacune importante subsiste : l'écart entre la prévision et l'action en termes d'impact. Trop souvent, les résultats du travail de prévision sont trop intangibles, indirects ou séparés de la prise de décision pour avoir un impact. Dans le cadre de son projet horizontal sur la résilience climatique et économique, l'OCDE élabore une boîte à outils pour aider les pays à élaborer des plans de transition vers la neutralité GES plus adaptés à l'avenir. Les travaux de l'OCDE sur la gouvernance à caractère anticipatif visent à combler cette lacune en examinant les structures et les processus qui doivent être modifiés dans les fonctions de gouvernance afin de favoriser l'anticipation et la prévision. Par exemple, grâce à des approches pionnières en matière de prototypage anticipatif dans le secteur public en Slovaquie, l'OCDE catalyse la mise au point d'initiatives concrètes (OPSI, 2021^[119]).

L'utilisation des **enseignements des sciences comportementales** peut également aider les administrations à garantir l'efficacité des politiques vertes grâce à des approches « axées sur la personne humaine » qui tiennent compte des obstacles et des biais comportementaux à tous les stades de l'élaboration des politiques publiques. Pour relever les défis posés par le changement climatique, les pouvoirs publics devraient encourager l'adoption de comportements à caractère plus durable parmi les individus, les communautés, les entreprises et les décideurs à proprement parler. Certaines des

interventions fondées sur les enseignements des sciences comportementales les plus réussies ont permis de modifier les contextes pour favoriser des habitudes quotidiennes plus écologiques [voir OCDE (2017^[120]) ; (2017^[121]) et (2019^[122])]. Les enseignements des sciences comportementales peuvent aider les décideurs à adopter une approche fondée sur les comportements pour promouvoir des politiques durables et vertes (Encadré 4.14).

Encadré 4.14. Utiliser les enseignements des sciences comportementales pour mieux concevoir et mettre en œuvre des politiques vertes

Les enseignements des sciences comportementales peuvent être utilisés conjointement avec les outils traditionnels d'élaboration des politiques publiques afin d'améliorer les effets directs de tous les types d'actions publiques visant à promouvoir des résultats verts en permettant de :

- prendre en compte la manière dont les individus sont susceptibles de réagir à des mesures politiques spécifiques et à des réformes vertes ;
- fournir une base factuelle plus complète à l'appui des propositions de politiques vertes ;
- utiliser des modèles fondés sur les enseignements des sciences comportementales pour évaluer l'impact de la politique verte ;
- anticiper les problèmes de mise en œuvre et d'évaluation des réformes vertes.

D'autres travaux sur les enseignements à tirer des sciences comportementales doivent être menés afin de rendre la gouvernance publique verte plus efficace et efficiente. Les décideurs devraient ainsi envisager les mesures suivantes :

- Examiner les comportements à un stade plus précoce du processus d'élaboration des politiques, lors de la conception de celles-ci, de la rédaction des lois et des règlements et de la consultation des parties prenantes. La prise en compte des enseignements des sciences comportementales dans la conception des politiques et des programmes implique, par exemple, d'examiner de quelle manière le calendrier, la présentation, l'étiquetage et les mesures d'incitation - financières ou autres - se répercutent sur le succès d'une mesure politique.
- Intégrer des solutions en matière de politiques tenant compte du comportement qui vont au-delà des simples « encouragements » pour favoriser des résultats durables. Il s'agit notamment de promouvoir la conformité au moyen de l'action réglementaire et d'améliorer l'évaluation des décisions politiques passées au moyen d'examens a posteriori comprenant une évaluation des obstacles et des biais comportementaux éventuels non diagnostiqués ou involontaires.
- Déployer les enseignements des sciences comportementales pour améliorer stratégiquement l'acceptabilité des réformes vertes. L'économie comportementale démontre l'existence d'une tendance à préférer les récompenses immédiates aux gains futurs. Le temps écoulé entre les avantages tirés de politiques écologiques (par exemple, la réduction des émissions de CO₂) et des comportements plus immédiats (par exemple, la réduction de la consommation de viande) entraîne ce que l'on appelle la préférence temporelle. La compréhension de ces fondements psychologiques peut aider les décideurs à mieux évaluer la mesure dans laquelle les individus perçoivent la nécessité des réformes vertes. Le Canada fournit un bon exemple de la façon dont les pouvoirs publics peuvent utiliser les expérimentations dans les enseignements tirés des sciences comportementales pour promouvoir l'acceptabilité et l'adoption de politiques vertes (Encadré 4.15).
- Appliquer les enseignements tirés des sciences comportementales aux décideurs. Les administrations publiques sont créées et dirigées par des êtres humains qui peuvent rencontrer les mêmes obstacles et biais que les particuliers dans la société, notamment le biais de disponibilité, les coûts de friction, le biais du présent, l'effet de rareté, l'aversion pour le risque

et les écarts entre intentions et comportements. L'OCDE a commencé à recenser les éventuels enjeux comportementaux auxquels sont confrontés les responsables de l'élaboration des politiques réglementaires du point de vue de la gouvernance réglementaire, qui inclut une évaluation des défis et des opportunités pour les institutions, des processus et des outils utilisés pour prendre des décisions en matière de politique réglementaire (voir (Drummond, Shephard et Trnka, 2021^[123])).

Encadré 4.15. Enseignements des sciences comportementales et acceptation des politiques vertes par les citoyens – l'expérience de l'enquête PRAAC au Canada

Les expérimentations dans le domaine des enseignements des sciences comportementales donnent aux pouvoirs publics les moyens de mieux comprendre l'acceptation par les citoyens des politiques vertes et leur adhésion à celles-ci et d'évaluer l'efficacité des actions vertes en cours ou proposées. Elles fournissent aussi des données empiriques pour mieux anticiper les défis futurs liés au changement climatique et s'y préparer.

Reconnaissant l'influence des enseignements des sciences comportementales sur la conception et la mise en œuvre de l'action publique, l'Unité de l'impact et de l'innovation (UII) du Bureau du Conseil privé au Canada a lancé une enquête longitudinale qui utilise les enseignements des sciences comportementales pour mesurer et promouvoir l'acceptabilité et l'adoption des mesures climatiques et des politiques vertes chez les Canadiens.

L'enquête tire des éclairages auprès d'un échantillon représentatif de Canadiens à l'échelle nationale pour tester :

- les connaissances, les attitudes et la perception des Canadiens à l'égard du changement climatique ;
- les intentions autodéclarées des Canadiens et leur volonté d'adopter des comportements écologiques ou durables sur le plan de l'environnement ;
- des éléments indicateurs de soutien à des politiques vertes ou durables ; et
- la segmentation comportementale envers le changement climatique au sein de la population.

L'enquête s'inscrit dans le cadre du Programme de recherche appliquée sur l'action pour le climat au Canada (PRAAC Canada) et est réalisée en partenariat avec Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) et Ressources naturelles Canada (RNCan).

Les résultats de l'enquête permettront de mieux comprendre les obstacles et catalyseurs comportementaux qui se répercutent sur l'action verte et les politiques visant le changement climatique.

Source : [Programme de recherche appliquée sur l'action pour le climat au Canada \(PRAAC\) | Impact Canada](#)

Gouvernance du risque : renforcer les capacités à anticiper les chocs environnementaux et à coordonner une réponse sociétale

Les effets du changement climatique se manifestent déjà par l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes météorologiques et il faut s'attendre à une hausse du risque d'événements extrêmes. Les températures élevées et les faibles précipitations ont été les principaux facteurs à l'origine de saisons d'incendies de forêts extrêmes en Amérique du Nord, en Europe et en Australie en 2019-20. En Europe, la survenance d'incendies de forêt n'est pas seulement un risque en été. En 2020, des feux de forêt d'hiver ont brûlé des Pyrénées en France jusqu'au delta du Danube en Roumanie et, avec les

feux de printemps, ont fait passer la superficie totale brûlée en Europe au-dessus de la moyenne régionale au cours de la décennie précédente (San-Miguel-Ayanz et al., 2021^[124]). En 2021, des inondations dévastatrices ont touché le Japon, la Belgique, le Luxembourg, les Pays-Bas et, dans certains cas, ont entraîné un nombre historiquement élevé de pertes en vies humaines et de dommages sur des infrastructures d'importance vitale (Service Copernicus de gestion des urgences, 2021^[125] ; Gouvernement du Japon - Bureau du Cabinet, 2022^[126]).

La prise en compte du changement climatique dans les évaluations nationales du risque (ENR) peut favoriser l'appropriation des risques par l'ensemble des administrations publiques et la société en général. La plupart des pays de l'OCDE n'ont pas intégré d'évaluations des risques climatiques à plus long terme dans leurs ENR (OCDE, 2018^[127]). Or l'utilisation de tels outils de gouvernance des risques permettrait de tirer profit de la sensibilisation accrue aux risques majeurs que la pandémie de COVID-19 a produits. La *Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques critiques* invite les pays à utiliser les évaluations nationales des risques pour parvenir à une compréhension commune des risques et de leur prise en compte dans l'ensemble des ministères, des autorités locales et régionales et de la société en général à court, moyen et long terme. Une meilleure communication sur les évaluations des risques à long terme liés au changement climatique peut aussi encourager les communautés et le secteur privé à investir dans des mesures de résilience, à se préparer aux chocs à venir et à saisir les opportunités que les changements climatiques peuvent offrir.

La pandémie de COVID-19 et d'autres crises récentes ont révélé les lacunes dans la préparation aux risques majeurs qui peuvent être comblées dans le cadre d'une relance verte qui construit une société résiliente. La *Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs* constitue une norme permettant de tenir compte des enseignements tirés des expériences liées au COVID-19, avec des plans bien conçus, des capacités et des structures flexibles de gestion des crises, capables de s'adapter et de réagir aux imprévus :

- Le deuxième principe de la Recommandation appelle les pays à renforcer leur état de préparation au moyen d'évaluations des risques éclairées par les prévisions afin de mieux anticiper des impacts complexes et de grande envergure. En améliorant leur compréhension des risques liés au changement climatique dans le cadre d'une approche holistique de la gouvernance du risque, les pouvoirs publics seront en mesure de susciter des changements positifs afin d'atténuer les risques émergents (tant à l'intérieur des pays que par-delà les frontières nationales) et de le hiérarchiser par rapport à d'autres risques majeurs. L'évaluation des effets en cascade du changement climatique sur d'autres risques importants pour la société permettra de mieux comprendre le large éventail d'impacts auxquels les pouvoirs publics doivent se préparer. L'analyse nationale des risques de catastrophes la plus récente produite par la Suisse en est un exemple (Office fédéral de la protection de la population (OFPP), 2020^[128]).
- Le troisième principe de la Recommandation encourage les membres à mener des actions de sensibilisation aux risques majeurs afin de mobiliser les ménages, les entreprises et les parties prenantes internationales et de favoriser les investissements dans la prévention et l'atténuation des risques. En définissant les mesures que les citoyens et les entreprises peuvent prendre pour améliorer leur propre résilience, les pouvoirs publics peuvent encourager les activités qui renforcent la résilience de la société à des risques liés au climat tout en assurant la transition vers une économie neutre en carbone.
- Le troisième principe encourage également les membres à élaborer leur planification stratégique de manière à renforcer le mélange de protection structurelle et de mesures non structurelles destinées à réduire les risques. En travaillant avec les ministères sectoriels responsables des infrastructures d'importance vitale, les régulateurs sectoriels et les opérateurs d'infrastructures sur la manière d'exploiter les synergies entre la décarbonation et la résilience aux phénomènes météorologiques extrêmes, les pouvoirs publics peuvent renforcer la résilience des communautés et des réseaux d'infrastructures d'importance vitale. Par exemple, la résilience accrue de

l'approvisionnement en électricité pourrait être favorisée en soutenant la microgénération au niveau communautaire en utilisant des énergies renouvelables.

La relance liée à la pandémie de COVID-19 offre une opportunité clé aux pouvoirs publics d'investir dans la résilience et de renforcer leur niveau de préparation face aux catastrophes liées changements climatiques à venir. La *Recommandation de l'OCDE sur la gouvernance des risques majeurs* met en exergue l'importance de la transparence et de la redevabilité dans le processus décisionnel lié aux risques, en recommandant de tirer en permanence des enseignements des événements chocs et en appliquant cette expérience à la réforme des politiques publiques. Alors que de nombreuses administrations publiques procèdent à des évaluations, des audits ou des examens de leurs stratégies de gestion des risques à la lumière des expériences de la pandémie de COVID-19, l'une de leurs priorités devrait être l'intégration plus explicite de l'adaptation au changement climatique dans le récit plus large sur la résilience de leur pays. L'utilisation des fonds de relance liés à la crise du COVID-19 pour favoriser la résilience climatique est une autre opportunité à ne pas manquer. Des initiatives telles *que NextGenerationEU* de l'Union européenne ou le cadre *Build Back Better Framework* des États-Unis sont autant d'exemples de politiques tournées vers l'avenir qui inscrivent la résilience au centre d'une relance verte.

4.5. Domaine clé n° 3 – Donner l'exemple : un secteur public plus écologique et plus résilient

Les pouvoirs publics devraient ouvrir la voie en matière de changement écologique, en prenant des mesures convaincantes véhiculant le message que le verdissement et l'adaptation sont une responsabilité partagée et que l'État peut jouer un rôle central à cet égard. Le secteur public est un acteur de premier plan dans chaque économie nationale, et un acteur dont l'empreinte environnementale doit être identifiée et progressivement réduite. Cette section se penche sur la façon dont le secteur public peut démontrer comment répondre aux pressions environnementales et se transformer lui-même pour faire face aux défis environnementaux.

Pour donner l'exemple, les pouvoirs publics doivent incorporer les considérations environnementales dans leurs dispositions institutionnelles concernant l'emploi public, les services publics et les biens immobiliers et autres actifs publics. Il leur faut donc réfléchir aux moyens d'utiliser leurs prérogatives d'employeur pour créer une organisation du travail plus respectueuse de l'environnement et leur rôle de fournisseur de services pour promouvoir des activités plus écologiques dans les administrations et stimuler les marchés de biens et de services écologiques. Les pressions environnementales poussent aussi les pouvoirs publics à repenser leur rôle en défendant une durabilité accrue grâce à des infrastructures plus résistantes, des utilisations innovantes des technologies et des données, ainsi que des services dématérialisés et des modèles de services plus durables. Pour agir vraiment sur ces aspects, les administrations devront disposer d'informations détaillées sur l'impact environnemental de leur travail dans les différentes agences, aux différents niveaux d'administration et dans le cadre des différents types d'activités.

Le changement climatique et d'autres pressions environnementales obligent également à transformer les pratiques et les activités courantes du secteur public. Les administrations publiques doivent veiller à disposer d'agents et de services publics plus résilients, capables d'assurer la continuité des activités tout au long des changements entraînés par le climat et d'autres menaces environnementales ou d'une autre nature. Un surcroît d'attention est aussi accordé aux biens immobiliers et aux actifs publics, en particulier au type d'activités et de maintenance nécessaires pour garantir les performances écologiques et la résistance au climat des infrastructures.

Les pouvoirs publics peuvent aussi donner l'exemple en imposant à leurs fournisseurs les exigences relatives aux chaînes d'approvisionnement responsables et en encourageant les chaînes d'approvisionnement à respecter les normes de CRE sous peine de ne plus pouvoir travailler avec le secteur public (voir le domaine n° 2, sur Tirer parti du pouvoir d'achat du secteur public : les passations

de marchés écologiques). En tant qu'acheteur important de biens, le secteur public est bien placé pour influencer les pratiques dans les chaînes d'approvisionnement internationales, en exigeant des fournisseurs qu'ils tiennent compte des considérations et des recommandations relatives à la CRE. Dans ce contexte, les pays élaborent progressivement des cadres d'achats publics responsables prenant en compte les préoccupations environnementales, y compris pour les chaînes d'approvisionnement mondiales (voir les indicateurs clés - Graphique 4.2, Panel E) (OCDE, à paraître^[86]).

Conscients de ces enjeux, certains pays ont déjà mis en place des stratégies pangouvernementales pour écologiser leurs activités et contribuer à ce que leurs engagements nationaux et internationaux concernant le climat et l'environnement soient tenus. Par exemple, le Canada a mis en place la stratégie pour un gouvernement vert afin d'appuyer l'engagement gouvernemental à atteindre zéro émission nette d'ici 2050, avec une cible intermédiaire correspondant à une réduction de 40 % des émissions d'ici 2025 pour les installations fédérales et le parc de véhicules conventionnels (Encadré 4.16). Aux États-Unis, le gouvernement fédéral a reçu la consigne d'aligner la gestion des achats et des biens immobiliers fédéraux de sorte sur la réalisation de l'objectif de 100 % d'énergies propres d'ici à 2035 et de zéro émission nette au plus tard en 2050 (Bureau exécutif du Président, États-Unis, 2021^[129]).

Encadré 4.16. Stratégie du Canada pour un gouvernement vert

La « Stratégie pour un gouvernement vert » appelle le gouvernement à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère et accroître la résilience de ses actifs, ses services et ses opérations en s'adaptant aux changements climatiques. Le gouvernement canadien prévoit de « passer à des opérations zéro émissions nettes et résilientes au climat, tout en réduisant les impacts environnementaux au-delà du carbone, y compris sur les déchets, l'eau et la biodiversité ». Le Centre pour un gouvernement vert (du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada) doit « assurer le leadership pour la réalisation d'opérations zéro émissions nettes, résilientes et écologiques du gouvernement ».

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement canadien s'est engagé à agir dans les domaines suivants :

- **Mobilité et parcs de véhicules** : adopter des solutions de mobilité à faibles émissions de carbone, déployer des infrastructures de soutien dans ses installations et moderniser son parc de véhicules. Par exemple, le gouvernement favorisera les possibilités d'opter pour des dispositifs d'aménagement du travail en mettant en place des solutions de télécommunication comme le télétraitement et des mesures de soutien pour les solutions informatiques.
- **Biens immobiliers** : tenir un plan à jour pour le portefeuille de biens immobiliers zéro émissions nettes et résilientes au climat afin de déterminer la voie la plus rentable pour la réalisation d'opérations immobilières zéro émissions nettes et résilientes au climat d'ici 2050 (partage d'installations, maximisation de l'efficacité énergétique et adoption de carburants à plus faible teneur en carbone). De plus, les administrations réduiront leur consommation d'eau et leur charge sur les réseaux municipaux et diminueront l'impact de leurs déchets sur l'environnement. Enfin, elles géreront leurs biens immobiliers de sorte à préserver et restaurer la biodiversité, atténuer les changements climatiques et s'y adapter, en entretenant et restaurant des zones sauvages ou presque sauvages qui conservent des populations saines d'espèces indigènes.
- **Opérations et services résilients au climat** : réduire au minimum les perturbations et les dommages causés aux biens, aux services et aux opérations de l'administration par le changement climatique. Le Canada devrait augmenter la formation et le soutien fournis aux fonctionnaires pour évaluer les effets des changements climatiques, réaliser des évaluations des risques liés aux changements climatiques et concevoir des mesures d'adaptation, et faciliter la mise en commun des pratiques exemplaires et des leçons retenues.
- **Approvisionnement en biens et services** : appuyer la transition vers une économie zéro émissions nettes et circulaire au moyen d'achats écologiques fondés sur les principes

d'évaluation du cycle de vie et l'adoption de technologies propres et de produits et services écologiques.

- **Politiques** : harmoniser les politiques opérationnelles pertinentes pour mieux intégrer le verdissement et la résilience climatique, et inclure les priorités de verdissement dans les responsabilités des hauts fonctionnaires, qui veilleront à ce que les enjeux climatiques soient pris en compte de façon globale tant dans la planification et que dans les opérations.

La surveillance et les outils de mesure des performances sont en place : ils doivent garantir que le gouvernement rendra compte de ses résultats en matière environnementale, dans le respect des principes de transparence et d'ouverture des données.

Source : <https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/innovation/ecologiser-gouvernement/strategie.html>

Dans la mesure où le secteur public est le premier employeur (et le premier budget) dans de nombreux pays de l'OCDE, « écologiser » ses pratiques peut peser dans la réalisation des objectifs environnementaux et orienter les comportements individuels en faveur de l'environnement. Le service public peut donner l'exemple en adoptant des dispositifs et des systèmes d'aménagement du travail sans incidence sur le climat. Une transition plus permanente vers le télétravail, par exemple, peut réduire les émissions produites par les trajets quotidiens et autres déplacements, y compris vers des plateformes gouvernementales centralisées sur le plan géographique dans les capitales, dont l'empreinte en termes d'émissions est substantielle. Comme il a été dit plus haut, il en va de même pour les besoins en équipements, y compris le mobilier de bureau, les consommables et les outils informatiques utilisés pour effectuer les missions de service public (voir le domaine n° 2, section sur Tirer parti du pouvoir d'achat du secteur public : les passations de marchés écologiques). La numérisation des services peut produire des effets similaires, en permettant aux citoyens d'accéder aux services publics ou de participer à des programmes gouvernementaux sans se déplacer ni utiliser de papier.

À l'inverse, le changement climatique et d'autres menaces pour l'environnement peuvent influencer et perturber les services et les activités des administrations et il faut donc renforcer la résilience des agents publics. Les enseignements tirés de la gestion des fonctionnaires pendant la pandémie de COVID-19 peuvent aider à identifier des possibilités de gérer et d'exploiter le changement en faveur d'une puissance publique plus durable (OCDE, 2020^[130]).

Les États peuvent également montrer l'exemple en reconnaissant le lien entre le genre et l'environnement et en l'intégrant dans leur action environnementale. Il peut s'agir de faire un effort pour accroître l'équilibre entre les genres au sein du personnel des organes décisionnels du secteur public, ce qui permet de mettre en avant des expériences diverses en matière d'environnement et, potentiellement, de contribuer à des résultats environnementaux positifs. Par exemple, il a été prouvé que la présence des femmes dans la prise de décision politique se traduisait par des objectifs et des politiques climatiques plus ambitieux (OCDE, 2022^[131] ; Mavisakalyan et Tarverdi, 2019^[132]). De même, une étude portant sur les législateurs du Parlement européen a révélé que, si les hommes et les femmes manifestaient un intérêt similaire pour les questions environnementales, les législatrices étaient nettement plus susceptibles de soutenir la législation environnementale, même en tenant compte de la nationalité et de l'idéologie politique (Ramstetter et Habersack, 2019^[133]).

4.5.1. Imaginer des services publics plus écologiques à l'ère du numérique

Alors que les gouvernements revoient la conception et la prestation des services publics à l'ère numérique, ils devraient réfléchir à leurs effets sur l'environnement et à leurs conséquences à plus grande échelle sur le climat. Les pays Membres de l'OCDE sont de plus en plus conscients que l'utilisation des technologies numériques et des données transforment complètement l'expérience des usagers des services publics et qu'il ne s'agit pas simplement de transférer en ligne des informations et des processus analogiques (OCDE, 2014^[134] ; OCDE, 2020^[135]).

Les pouvoirs publics devraient rechercher un équilibre entre les avantages que leur transformation numérique procure aux citoyens et aux entreprises et la préservation de l'environnement, en investissant dans des infrastructures numériques durables et écologiques. Il leur faut donc bien comprendre les conséquences que la conception et la prestation des services publics à l'ère numérique ont sur l'environnement, en étudiant soigneusement les types de technologies numériques et les modalités d'utilisation des infrastructures communes à toute l'administration (centres de données ou services dans le nuage, ordinateurs et équipements électroniques, etc.), les principales prescriptions techniques susceptibles d'influer sur l'empreinte environnementale du pays (consommation d'électricité, déchets électroniques, fabrication de matériaux, etc.) ainsi que les cycles de vie informatiques. Par exemple, compte tenu de l'intérêt croissant pour la chaîne de blocs et son utilisation de plus en plus fréquente, les pouvoirs publics devraient évaluer précisément l'empreinte environnementale des technologies de ce type et la rapporter aux avantages qu'ils en escomptent, et envisager d'autres options conciliables avec les politiques environnementales en cours (Lindman et al., 2020^[136]). Les pouvoirs publics devraient être attentifs aux effets rebond de leurs efforts de numérisation, où les améliorations potentielles de l'efficacité des ressources peuvent, dans certains cas, conduire paradoxalement à une augmentation globale nette de l'utilisation desdites ressources.

Les pouvoirs publics ont déjà commencé à se préoccuper de l'impact sur l'environnement des infrastructures publiques numériques et des infrastructures de données, mais ces efforts doivent être intégrés et intensifiés. Le document de l'OCDE intitulé « Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector » souligne les mesures qu'il y a lieu pour les États de prendre pour remédier aux incidences environnementales potentielles des infrastructures numériques et des infrastructures de données. Ils pourraient ainsi réduire leur empreinte carbone (entre autres en évitant la prolifération d'infrastructures de données inutiles, redondantes ou se chevauchant entre elles, comme les centres de données) et investir dans des infrastructures non polluantes et exploitant des énergies renouvelables » (OCDE, 2021^[137]). En outre, la déclaration de l'UE faite à Berlin au sujet de l'administration numérique⁹ prévoit un principe de durabilité numérique et appelle à des actions concrètes pour atténuer les effets climatiques des administrations numériques. De même, la Stratégie du Canada pour un gouvernement vert (Encadré 4.16) comprend la promotion de la passation de marchés publics durables, des stratégies pour une informatique plus écologique et des initiatives en faveur d'une numérisation du secteur public respectueuse de l'environnement. En France, une mission interministérielle dédiée (ministère de la Transition écologique et Direction interministérielle du numérique, DINUM) met en œuvre l'initiative pangouvernementale Green Tech pour favoriser la transformation numérique écologique du secteur public (Encadré 4.17).

Les pays de l'OCDE s'attachent de plus en plus à appréhender les infrastructures numériques et les infrastructures de données sous l'angle de l'écologie. Cela nécessite d'adopter une démarche stratégique visant à administrer les infrastructures numériques en conformité avec les politiques environnementales plus globales et d'instaurer des mécanismes de gouvernance pour concilier la numérisation de l'administration et les actions en faveur du climat. Il s'agit pour cela d'améliorer l'harmonisation et la coordination des politiques entre l'administration numérique et les autorités environnementales pour identifier les synergies et mobiliser les ressources ; de plus, d'autres domaines d'action sont importants pour la répartition des ressources et l'acquisition d'infrastructures numériques (budgets publics, organismes traitant les achats publics, etc.).

Dans le cadre de cette démarche stratégique et compte tenu du coût et du cycle de vie des technologies numériques, réduire l'empreinte de l'administration numérique exige de planifier, sélectionner et hiérarchiser les investissements dans les technologies numériques respectueuses de l'environnement. Du point de vue de la gouvernance publique, il s'agit de tenir compte des variables environnementales au moment de la planification des projets d'administration numérique et de déterminer leur proposition de valeur (études de cas) afin de donner la priorité aux infrastructures numériques durables, de promouvoir l'économie circulaire et les produits remis à neuf et de réduire la production de déchets informatiques du secteur public.

Les gouvernements peuvent encore progresser dans leur compréhension des conséquences que la conception et la fourniture des services publics ont sur l'environnement à l'ère du numérique. Les gouvernements pourraient ainsi veiller à ce que les « normes de service », c'est-à-dire les principes à l'aune desquels la qualité des services publics est appréciée, incluent un élément vert. C'est déjà le cas pour un certain nombre de priorités des politiques publiques (inclusion, ouverture, sécurité, confidentialité et fiabilité) ; ajouter une dimension écologique à ces normes de qualité permettrait aux pouvoirs publics d'identifier les domaines où concentrer leurs efforts pour que la transition numérique respecte l'environnement.

Encadré 4.17. L'Initiative Green Tech de la France

Reconnaissant l'impact croissant des technologies de l'information et des technologies numériques sur les émissions de carbone, la France a lancé en mai 2020 l'**initiative Green Tech**, qui vise à accroître la sensibilisation à l'empreinte environnementale des technologies numériques, et à la réduire, dans la prestation des opérations et des services du secteur public. Créée sous la responsabilité de la mission interministérielle de réduction de l'impact environnemental numérique, qui regroupe le ministère de la Transition écologique et la Direction interministérielle du numérique (DINUM), l'initiative vise à mettre en place des services publics éco-responsables à l'ère du numérique grâce à 20 actions destinées à adapter les opérations publiques aux besoins environnementaux de l'avenir, ainsi qu'à des dispositions spécifiques sur les conséquences environnementales des technologies numériques dans le secteur public.

L'initiative comprend une feuille de route stratégique qui prévoit des objectifs et des activités spécifiques dans trois domaines :

- **Développer la connaissance de l'empreinte environnementale numérique**, avec notamment des cadres de mesure et la collecte de données.
- **Réduire l'empreinte environnementale du numérique dans le secteur public**, par exemple grâce à des achats numériques responsables, à l'écoconception de services numériques et à une sensibilisation, un soutien et une formation accrus en matière d'actions et d'utilisations numériques responsables.
- **Faire du numérique le levier de la transition écologique et solidaire**, par la promotion de la gestion des déchets d'équipements électriques et électroniques et de l'économie circulaire.

Actuellement, *Green Tech* pilote l'impact environnemental des initiatives au sein de la stratégie numérique TECH.GOUV. Des ressources complémentaires sont en cours de développement pour en soutenir la mise en œuvre, notamment :

- [Cadre et conseils pour soutenir l'écoconception des services numériques](#)
- [Boîte à outils numérique pour aider les fonctionnaires à identifier la prise en compte de l'environnement dans l'administration numérique](#)
- [Guide pratique pour mettre en œuvre des achats numériques durables](#)
- Rationalisation de la méthode d'évaluation du projet de MAREVA2 avec un volet « numérique responsable » en cours).
- Diffusion et adaptation de la méthodologie de calcul de l'empreinte environnementale des technologies numériques (en cours)

Source : <https://ecoresponsable.numerique.gouv.fr/>

4.5.2. Suivre l'évolution de l'empreinte environnementale des administrations

Les gouvernements commencent à peine à recueillir des données sur les répercussions environnementales de leur empreinte écologique. Certains organismes publics ont des cibles à respecter en termes de consommation d'énergie, d'eau, de papier etc., mais ceux qui parviennent à retracer l'ensemble de leurs émissions de carbone ou autres facteurs de risque pour l'environnement sont assez rares. Des données à la disposition du public sur des indicateurs essentiels (émissions de carbone, par exemple) permettant de comparer les autorités régionales, les municipalités et les organismes publics (à la fois entre eux et dans le temps) aideront à focaliser l'attention des décideurs et des opinions. Le recours accru à l'informatique en nuage ou aux technologies pourrait aider les organismes du secteur public à combiner les ressources, à réduire les redondances et à mieux collaborer entre eux pour s'attaquer à la question du coût et de l'impact environnemental des services publics (qui découle par exemple de l'énergie qu'ils consomment ou des déchets électriques). Cela pourrait consister par exemple à réutiliser les systèmes d'arrière-plan plutôt que d'acheter ou concevoir de nouveaux systèmes, à renforcer l'hébergement avec des solutions de plateformes partagées pour réaliser des économies d'échelle ou à établir des services partagés pour assurer l'utilisation la plus rationnelle possible des actifs du secteur public.

Pour proposer des services publics plus respectueux de l'environnement, il faut aussi vérifier que la fourniture de ces services contribue effectivement à la réalisation des objectifs climatiques et environnementaux. Des indicateurs de performance et des incitations à cet égard permettent entre autres de surveiller les émissions ou la gestion des déchets solides (le recyclage, par exemple) ainsi que d'autres formes de pollution ou de dégradation de l'environnement pertinentes au regard des engagements nationaux et internationaux. Les pays qui tentent de réduire leur empreinte environnementale doivent mesurer et comprendre les effets sur l'environnement des activités du secteur public – de l'éducation à la défense – mais aussi mettre en place des incitations pour rendre les services publics plus vertueux en matière d'environnement, à tous les niveaux d'administration. Les gouvernements ont un système bien établi de production de comptes annuels et de rapports financiers. Ils pourraient ainsi envisager de publier des rapports annuels et des bilans qui révèlent l'empreinte environnementale des activités du secteur public.

4.6. Conclusions

Les éléments examinés dans ce chapitre montrent que l'avenir de la gouvernance démocratique et d'une action environnementale efficace sont intimement liés. Les citoyens attendent de plus en plus des gouvernements démocratiques qu'ils montrent qu'ils sont les mieux placés pour gérer les pressions environnementales, en particulier la menace climatique existentielle, tandis que le succès des politiques climatiques et environnementales dépend simultanément d'une gouvernance publique efficace et efficiente. Des efforts accrus sont nécessaires pour que les gouvernements soient en mesure d'orienter et de créer un consensus et un climat de confiance sur l'agenda vert, de transformer les outils de gouvernance publique pour l'action climatique et environnementale, et de montrer l'exemple grâce à un secteur public plus vert et plus résilient. En s'inspirant des bonnes pratiques existantes, l'OCDE a développé un plan d'action exposant les mesures concrètes que les pays peuvent prendre pour traiter les questions mentionnées dans ce chapitre par des réformes ambitieuses et efficaces : www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/.

Références

- AIE (2021), *The Potential of Behavioural Interventions for Optimising Energy Use at Home*, Agence internationale de l'énergie, Paris, <https://www.iea.org/articles/the-potential-of-behavioural-interventions-for-optimising-energy-use-at-home>. [112]
- Andres, L. et al. (2016), « A Methodological Framework for Prioritising Infrastructure Investment », *Journal of Infrastructure Development*, vol. 8/2, pp. 111-127, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:sae:jouinf:v:8:y:2016:i:2:p:111-127> (consulté le 29 septembre 2021). [26]
- Averchenkova, A., S. Fankhauser et J. Finnegan (2018), « The role of independent bodies in climate governance: the UK's Committee on Climate Change », *Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, Centre for Climate Change Economics and Policy*, http://www.lse.ac.uk/GranthamInstitute/wp-content/uploads/2018/10/The-role-of-independent-bodies-in-climate-governance-the-UKs-Committee-on-Climate-Change_Averchenkova-et-al.pdf. [32]
- Base de données sur les accords internationaux sur l'environnement (2021), « Site web de la base de données sur les accords internationaux sur l'environnement », <https://iea.uoregon.edu/>. [61]
- Blazey, A. and Lelong, M. (2022), « Green Budgeting: A way forward », *OECD Journal on Budgeting*, vol. 22/2, <https://doi.org/10.1787/dc7ac5a7-en>. [90]
- Brezzi, M. et al. (2021), « An updated OECD framework on drivers of trust in public institutions to meet current and future challenges », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 48, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6c5478c-en>. [14]
- Bureau exécutif du Président, États-Unis (2021), *Executive Order 14008 Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*. [81]
- Bureau exécutif du Président, États-Unis (2021), *Executive Order 14008 Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad*. [129]
- Butler, C. et al. (2015), « Public values for energy futures: Framing, indeterminacy and policy making », *Energy Policy*, vol. 87, pp. 665-672, <https://doi.org/10.1016/J.ENPOL.2015.01.035>. [19]
- Commission européenne (2021), « Communication de la Commission — Orientations techniques pour la prise en compte des enjeux climatiques dans les projets d'infrastructure pour la période 2021-2027 », *Journal officiel de l'Union européenne* C 373, pp. 1-92, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52021XC0916%2803%29>. [73]
- Commission européenne (2021), *Communication de la Commission — Orientations techniques pour l'évaluation de la durabilité dans le cadre du Fonds InvestEU*, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2021:280:FULL&from=LV> (consulté le 21 septembre 2021). [80]
- Commission européenne/FMI/OCDE (2021), *Green Budgeting: Towards Common Principles*, http://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/cop26_en.pdf. [91]
- Conseil de l'Europe (2012), « AVIS (2012) n° 15 du Conseil consultatif de juges européens sur la spécialisation des juges », <https://rm.coe.int/1680747745>. [64]

- Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne (2021), , [63]
<https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/FR/2021/bvg21-031.html>.
- Drummond, J., D. Shephard et D. Trnka (2021), « Behavioural insights and regulatory governance: Opportunities and challenges », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, <http://à paraître>. [123]
- Dryzek, J., R. Norgaard et D. Schlosberg (dir. pub.) (2011), *The Oxford Handbook of Climate Change and Society*, Oxford University Press, [54]
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199566600.001.0001>.
- Eom, K., H. Kim et D. Sherman (2018), « Social class, control, and action: Socioeconomic status differences in antecedents of support for pro-environmental action », *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 77, pp. 60-75, <https://doi.org/10.1016/j.jesp.2018.03.009>. [55]
- Fairbrother, M. et al. (2021), « Governing for Future Generations: How Political Trust Shapes Attitudes Towards Climate and Debt Policies », *Frontiers in Political Science*, <https://doi.org/10.3389/fpos.2021.656053>. [13]
- Figueres, C. et T. Rivett-Carnac (2020), *The Future We Choose*, Manilla Press. [3]
- Gerson, D. (2020), « Leadership pour une haute fonction publique performante : Vers un système de haute fonction publique dans les pays de l'OCDE », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 40, Éditions OCDE, Paris, [115]
<https://doi.org/10.1787/f87e7397-fr>.
- Giddens, A. (2009), *The Politics of Climate Change*, Polity, Cambridge. [4]
- GIEC (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, GIEC. [1]
- GIEC (2007), *AR4 Climate Change 2007: Impacts, Adaptation, and Vulnerability — GIEC*, <https://www.ipcc.ch/report/ar4/wg2/> (consulté le 29 septembre 2021). [20]
- Glass Lewis (2021), *2021 Proxy Season Review - Shareholder Proposals*, <https://glasslewis.com/wpcontent/uploads/2021/09/Shareholder-Proposals-2021-Proxy-Season-Review.pdf>. [47]
- Gouvernement des États-Unis (2021), *Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad* | *The White House*, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/> (consulté le 8 octobre 2021). [100]
- Gouvernement du Canada (2021), *Leadership autochtone, financement et initiatives en matière d'environnement*, <https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/patrimoine-naturel/leadership-financement-autochtones.html>. [33]
- Gouvernement du Canada (2018), *Politique d'achats écologiques*, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=32573&section=html> (consulté le 24 juin 2021). [85]

- Gouvernement du Japon - Bureau du Cabinet (2022), *Study group on evacuation based on a series of heavy rain disasters from July 3rd year of Reiwa*, Bureau du Cabinet (Cabinet Office), http://www.bousai.go.jp/fusuigai/r3hinanworking/pdf/hokoku_honbun.pdf (consulté le 8 février 2022). [126]
- Gouvernement du Kenya (2016), *Climate Change Act*, http://www.environment.go.ke/wp-content/uploads/2018/08/The_Kenya_Climate_Change_Act_2016.pdf (consulté le 8 octobre 2021). [99]
- Graham, N., S. Daub et B. Carroll (2017), « Mapping Political Influence. Political donations and lobbying by the fossil fuel industry in British Columbia », *Centre canadien de politiques alternatives*, https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/BC%20Office/2017/03/ccpa-bc_mapping_influence_final.pdf. [45]
- Groupe de travail du G20 sur les infrastructures (à paraître) (2021), *GIH Roadmap: Infrastructure's Transition to a Circular Economy (version préliminaire)*. [71]
- Guillén Bolaños, T., M. Mané Costa et U. Nehren (2016), *Development of a prioritization tool for climate change adaptation measures in the forestry sector: A Nicaraguan case study*, https://www.researchgate.net/publication/321228905_Development_of_a_prioritization_tool_for_climate_change_adaptation_measures_in_the_forestry_sector_A_Nicaraguan_case_study/citation/download (consulté le 29 septembre 2021). [22]
- Haasnoot, M. et al. (2013), « Dynamic adaptive policy pathways: A method for crafting robust decisions for a deeply uncertain world », *Global Environmental Change*, vol. 23/2, pp. 485-498, <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2012.12.006>. [18]
- Hammar, H. et S. Jagers (2006), « Can trust in politicians explain individuals' support for climate policy? The case of CO2 tax », *Climate Policy*, vol. 5/6, <https://doi.org/10.1080/14693062.2006.9685582>. [9]
- Hanif, S., A. Ahsan et G. Wise (2020), « Icebergs of Expertise-Based Leadership: The Role of Expert Leaders in Public Administration », *Sustainability*, vol. 12/11, p. 4544, <https://doi.org/10.3390/su12114544>. [114]
- Harring, N. et S. Jagers (2013), « Should we trust in values? Explaining public support for pro-environmental taxes », *Sustainability (Suisse)*, vol. 5/1, <https://doi.org/10.3390/su5010210>. [10]
- Influence Map (2019), *Big Oil's Real Agenda on Climate Change: How the oil majors have spent \$1B since Paris on narrative capture and lobbying on climate*, <https://influencemap.org/report/How-Big-Oil-Continues-to-Oppose-the-Paris-Agreement-38212275958aa21196dae3b76220bddd> (consulté le 16 juillet 2019). [44]
- InfluenceMap (2021), *2021 Shareholder Resolutions on Corporate Climate Policy Engagement*, <https://influencemap.org/landing/Shareholder-Resolutions-773735dc958a2f2f44b972cc0c6e6613103#1>. [46]
- Institut des ressources mondiales (2017), *Climate Analysis Indicator*. [29]
- IPBES (2019), *Résumé à l'intention des décideurs : Le rapport de l'évaluation mondiale de la biodiversité et des services écosystémiques de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques*, Secrétariat de l'IPBES, Bonn, Allemagne. [2]

- Jacob, K. et al. (2021), « Change from Within: Exploring Transformative Literacy in Public Administrations to Foster Sustainability Transitions », *Sustainability*, vol. 13/9, p. 4698, <https://doi.org/10.3390/su13094698>. [113]
- Jeudy-Hugo, S., L. Lo Re et C. Falduto (2021), « Understanding countries' net-zero emissions targets », *OECD/IEA Climate Change Expert Group Papers*, n° 2021/03, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8d25a20c-en>. [16]
- Jones, R. et al. (s.d.), « 2 - Foundations for Decision Making, Coordinating Lead Authors: Lead Authors: Contributing Authors: Review Editors ». [25]
- Kauffmann, C. et C. Saffirio (2021), « Good regulatory practices and co-operation in trade agreements: A historical perspective and stocktaking », *OECD Regulatory Policy Working Papers*, n° 14, OCDE, Paris. [67]
- Larrue, P. (2021), *The design and implementation of mission-oriented innovation policies: A new systemic policy approach to address societal challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f6c76a4-en>. [116]
- Lewandowsky, S. (2020), *Climate Change Disinformation and How to Combat It*, The Annual Review of Public Health, <https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev-publhealth-090419-102409>. [58]
- Lindman, J. et al. (2020), « The uncertain promise of blockchain for government », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 43, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d031cd67-en>. [136]
- Linz, J. (1998), « Democracy's Time Constraints », *International Political Science Review*, vol. 19/1, <https://doi.org/10.1177/019251298019001002>. [5]
- Matasick, C., C. Alfonsi et A. Bellantoni (2020), « Les mesures de gouvernance publique face à la désinformation : Comment les principes de gouvernement ouvert peuvent éclairer les choix stratégiques », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 39, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a4000a8c-fr>. [57]
- Matsumoto, T. et al. (2019), « An integrated approach to the Paris climate Agreement: The role of regions and cities », *Documents de travail de l'OCDE sur le développement régional*, OCDE, Paris. [103]
- Mavisakalyan, A. et Y. Tarverdi (2019), « Gender and climate change: Do female parliamentarians make difference? », *European Journal of Political Economy*, vol. 56, pp. 151-164, <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2018.08.001>. [132]
- Ministère de l'Enfance et de la Jeunesse de l'Irlande (Department of Children and Youth Affairs Ireland) (2020), *Minister Katherine Zappone opens Youth Climate Justice Fund*, <https://www.gov.ie/en/press-release/bfe6bc-minister-katherine-zappone-launches-youth-climate-justice-fund/>. [38]
- Noble, I. (2014), *Adaptation Needs and Options*, Cambridge University press, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WGIIAR5-Chap14_FINAL.pdf (consulté le 29 septembre 2021). [21]

- OCDE (2022), *Aligning Regional and Local Budgets with Green Objectives: Subnational Green Budgeting Practices and Guidelines*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/93b4036f-en>. [92]
- OCDE (2022), *Decarbonising Buildings in Cities and Regions*, OECD Urban Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/a48ce566-en>. [30]
- OCDE (2022), « Implementation toolkit of the OECD Principles on urban policy », *OECD Regional Development Papers*, n° 31, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/630e0341-en>. [105]
- OCDE (2022), *Instaurer la confiance pour renforcer la démocratie : Principales conclusions de l'enquête 2021 de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques*, Building Trust in Public Institutions, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr>. [15]
- OCDE (2022), *OECD Survey on Drivers of Trust in Institutions: Main Findings Report*, OCDE, Paris. [12]
- OCDE (2022), *Rapport sur la mise en œuvre des Recommandations de l'OCDE sur l'égalité hommes-femmes*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/fr/rcm/Mise-en-%C5%92uvre-Recommandations-OCDE-%C3%A9galit%C3%A9-Hommes-Femmes.pdf> (consulté le 30 juin 2022). [131]
- OCDE (2022), « Recommandation du Conseil sur la coopération réglementaire internationale face aux défis de portée mondiale », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0475, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0475>. [70]
- OCDE (2022), « Subnational government climate expenditure and revenue tracking in OECD and EU Countries », *OECD Regional Development Papers*, n° 32, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1e8016d4-en>. [104]
- OCDE (2021), *Building Resilience: New Strategies for Strengthening Infrastructure Resilience and Maintenance*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/infrastructure-governance/resilience-maintenance/Building-Infrastructure-Resilience-OECD-Report.pdf> (consulté le 21 septembre 2021). [78]
- OCDE (2021), *Coopération réglementaire internationale*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/babecfc2-fr>. [69]
- OCDE (2021), *Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency*, The Governance of Regulators, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/11824ef6-en>. [107]
- OCDE (2021), *Driving Performance at Brazil's Electricity Regulatory Agency*, The Governance of Regulators, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/11824ef6-en>. [110]
- OCDE (2021), *Égalité femmes-hommes et environnement : Accumuler des connaissances et des politiques pour atteindre les ODD*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/009350ea-fr>. [66]
- OCDE (2021), *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/digital/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm> (consulté le 7 avril 2021). [137]

- OCDE (2021), *Green Budgeting in OECD Countries*, Éditions OCDE, Paris, [89]
<https://doi.org/10.1787/acf5d047-en>.
- OCDE (2021), *International Report on Public Communication: The Global Context and Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, [56]
<https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>.
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, [40]
<https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>.
- OCDE (2021), *Manuel de mise en œuvre de l'OCDE pour des investissements de qualité dans les infrastructures : Soutenir une reprise durable après la crise du COVID-19*, OCDE, Paris, [75]
<https://www.oecd.org/fr/finances/Manuel-de-mise-en-oeuvre-de-l-OCDE-pour-des-investissements-de-qualite-C3%A9-dans-les-infrastructures.pdf> (consulté le 30 juin 2022).
- OCDE (2021), *OECD Business and Finance Outlook 2021: AI in Business and Finance*, Éditions OCDE, Paris, [79]
<https://doi.org/10.1787/ba682899-en>.
- OCDE (2021), *OECD Regional Outlook 2021: Addressing COVID-19 and Moving to Net Zero Greenhouse Gas Emissions*, Éditions OCDE, Paris, [102]
<https://doi.org/10.1787/17017efe-en>.
- OCDE (2021), *OECD Report on Public Communication: The Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris, [53]
<https://doi.org/10.1787/22f8031c-en>.
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, [6]
<https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.
- OCDE (2021), *Paris Collaborative on Green Budgeting*, OCDE, Paris, [95]
<http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/>.
- OCDE (2021), *Politique de la réglementation : Perspectives de l'OCDE 2021*, OCDE, Paris. [68]
- OCDE (2021), « Principaux constats issus de la mise à jour de la base de données de l'OCDE sur la relance verte », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, [7]
<https://doi.org/10.1787/b3677ec9-fr> (consulté le 29 mars 2022).
- OCDE (2021), *Scaling up Nature-based Solutions to Tackle Water-related Climate Risks: Insights from Mexico and the United Kingdom*, Éditions OCDE, Paris, [76]
<https://doi.org/10.1787/736638c8-en>.
- OCDE (2021), *Strengthening Climate Resilience: Guidance for Governments and Development Co-operation*, Éditions OCDE, Paris, [17]
<https://doi.org/10.1787/4b08b7be-en>.
- OCDE (2021), « The OECD Green Recovery Database : Examining the environmental implications of COVID-19 recovery policies », *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, [23]
<https://doi.org/10.1787/47ae0f0d-en>.
- OCDE (2020), *Examiner la réglementation existante*, Principes de bonne pratique de l'OCDE en matière de politique réglementaire, Éditions OCDE, Paris, [97]
<https://doi.org/10.1787/eb656b8d-fr>.
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, [36]
<https://doi.org/10.1787/339306da-en>.
- OCDE (2020), *Integrating Responsible Business Conduct in Public Procurement*, Éditions OCDE, Paris, [87]
<https://doi.org/10.1787/02682b01-en>.

- OCDE (2020), « La fonction publique face à la pandémie de coronavirus (COVID-19) : Premières actions et recommandations initiales », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6f89770a-fr> (consulté le 21 septembre 2021). [130]
- OCDE (2020), *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle : Des politiques adaptées à toutes les générations ?*. [37]
- OCDE (2020), *OECD Green Budgeting Framework*, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/environment/green-budgeting/OECD-Green-Budgeting-Framework-Highlights.pdf>. [93]
- OCDE (2020), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des infrastructures », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0460, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0460>. [74]
- OCDE (2020), *Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators*, The Governance of Regulators, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/db481aa3-en>. [106]
- OCDE (2020), « The OECD Digital Government Policy Framework: Six dimensions of a Digital Government », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 02, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f64fed2a-en>. [135]
- OCDE (2019), *Axer le secteur public sur les données : marche à suivre*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0090312e-fr>. [59]
- OCDE (2019), *Delivering Better Policies Through Behavioural Insights: New Approaches*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/6c9291e2-en>. [122]
- OCDE (2019), « Equal Access to Justice for Inclusive Growth: Putting people at the centre », <https://www.oecd.org/governance/equal-access-to-justice-for-inclusive-growth-597f5b7f-en.htm>. [65]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>. [77]
- OCDE (2019), *Productivity in Public Procurement - A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*. [84]
- OCDE (2019), *Rapport sur les données ouvertes publiques : Encourager la maturité des politiques de données ouvertes pour un impact durable*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/12ea5027-fr>. [60]
- OCDE (2019), *The Illegal Wildlife Trade in Southeast Asia: Institutional Capacities in Indonesia, Singapore, Thailand and Viet Nam*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/14fe3297-en>. [51]
- OCDE (2018), *Centre Stage 2*, OCDE, Centres de gouvernement. [101]
- OCDE (2018), *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264291652-en>. [52]

- OCDE (2018), *National Risk Assessments: A Cross Country Perspective*, Éditions OCDE, Paris, [127]
<https://doi.org/10.1787/9789264287532-en>.
- OCDE (2018), *Strengthening Governance and Reducing Corruption Risks to Tackle Illegal Wildlife Trade: Lessons from East and Southern Africa*, Illicit Trade, Éditions OCDE, Paris, [50]
<https://doi.org/10.1787/9789264306509-en>.
- OCDE (2017), *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World*, Éditions OCDE, Paris, [121]
<https://doi.org/10.1787/9789264270480-en>.
- OCDE (2017), *Impact Update: What Happened Next? Protecting Consumers Through Behavioural Insights: Regulating the Communications Market in Colombia*, OCDE, Paris, [111]
<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Colombia-Update-What-Happened-Next.pdf>.
- OCDE (2017), *Investing in Climate, Investing in Growth*, Éditions OCDE, Paris, [27]
<https://doi.org/10.1787/9789264273528-en>.
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, [35]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>.
- OCDE (2017), *Tackling Environmental Problems with the Help of Behavioural Insights*, Éditions OCDE, Paris, [120]
<https://doi.org/10.1787/9789264273887-en>.
- OCDE (2016), *Illicit Trade: Converging Criminal Networks*, OECD Reviews of Risk Management Policies, Éditions OCDE, Paris, [49]
<https://doi.org/10.1787/9789264251847-en>.
- OCDE (2014), *Recommandation du Conseil sur les stratégies numériques gouvernementales*, OECD/LEGAL/0406, OCDE, Paris, [134]
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0406>.
- OCDE (2006), *OECD Glossary of Statistical Terms*, Éditions OCDE, Paris, [82]
<https://doi.org/10.1787/9789264055087-en>.
- OCDE (à paraître), *Indicateur composite*. [94]
- OCDE (à paraître), *Policy brief: Economic benefits for governments to ensure the integration of RBC standards throughout supply chains in public procurement activities*. [86]
- OCDE (à paraître), *Strengthening decision-making processes to deliver on climate commitments: review of current government practices*. [31]
- OCDE/La Banque mondiale (2019), *Fiscal Resilience to Natural Disasters: Lessons from Country Experiences*, Éditions OCDE, Paris, [96]
<https://doi.org/10.1787/27a4198a-en>.
- OCDE/La Banque mondiale/ONU Environnement (2018), *Financing Climate Futures: Rethinking Infrastructure*, Éditions OCDE, Paris, [28]
<https://doi.org/10.1787/9789264308114-en>.
- Office fédéral de la protection de la population (OFPP) (2020), *National risk analysis report. Disasters and Emergencies in Switzerland 2020*, OFPP, Berne. [128]
- OPSI (2021), *Futures of public administration: Scenarios for talent management in Slovenia*, OCDE, Paris, [119]
https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2021/10/Slovenia_Talent_Management_Scenarios_Final.pdf.

- OPSI (2021), *Towards a strategic foresight system in Ireland*, [118]
<https://www.ops.gov.ie/app/uploads/2021/05/Towards-a-Strategic-Foresight-System-in-Ireland.pdf> (consulté le 29 septembre 2021).
- Oreskes, N. et E. Conway (2010), *Merchants of Doubt. How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Bloomsbury Press, [42]
<https://www.merchantsofdoubt.org/>.
- PNUE (2019), *Green Public Procurement in the Republic of Korea: A Decade of Progress and Lessons Learned*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, [88]
<https://wedocs.unep.org/20.500.11822/32535> (consulté le 23 août 2022).
- PNUE (2016), « Cours et tribunaux de l'environnement : Guide à l'usage des décideurs », [62]
https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/10001/environmental_courts_tribunals_FR.pdf?sequence=3&isAllowed=y.
- Ramstetter, L. et F. Habersack (2019), « Do women make a difference? Analysing environmental attitudes and actions of Members of the European Parliament », [133]
Environmental Politics, vol. 29/6, pp. 1063-1084,
<https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1609156>.
- Rhodes, E., J. Axsen et M. Jaccard (2017), « Exploring Citizen Support for Different Types of Climate Policy », *Ecological Economics*, vol. 137, [11]
<https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.02.027>.
- Rüdinger, A. et al. (2018), « Towards Paris-compatible climate governance frameworks: An overview of findings from recent research into 2050 climate laws and strategies Institut du développement durable et des relations internationales », [24]
<http://www.iddri.org> (consulté le 29 septembre 2021).
- Saha, D. (2018), *Low-carbon infrastructure: an essential solution to climate change?*, blogs de la Banque mondiale, [72]
<https://blogs.worldbank.org/ppps/low-carbon-infrastructure-essential-solution-climate-change> (consulté le 29 septembre 2021).
- Sandra Black, J. (2021), *Washington Center for Equitable Growth - Evidence for a stronger economy*, [83]
<https://equitablegrowth.org/public-investments-in-social-insurance-education-and-child-care-can-overcome-market-failures-to-promote-family-and-economic-well-being/>.
- San-Miguel-Ayanz, J. et al. (2021), *Advance EFFIS Report on Forest Fires in Europe, Middle East and North Africa 2020*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, [124]
<http://doi:10.2760/344684> (consulté le 22 septembre 2021).
- Sauer, A. (2018), *Equality Governance via Policy Analysis?*, transcript Verlag, [98]
<https://doi.org/10.14361/9783839443767>.
- SEC (2021), « Public Input Welcomed on Climate Change Disclosures », Securities and Exchange Commission, [48]
<https://www.sec.gov/news/public-statement/lee-climate-change-disclosures> (consulté le 13 septembre 2022).
- Service Copernicus de gestion des urgences (2021), *Widespread European flooding, juillet 2021, Copernicus EMS - European Flood Awareness System*, [125]
<https://www.efas.eu/en/news/widespread-european-flooding-july-2021> (consulté le 8 février 2022).

- Supran, G. et N. Oreskes (2017), « Assessing ExxonMobil's climate change communications (1977-2014) », *Environmental Res.*, vol. n° 12, <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aa815f>. [43]
- Tõnurist, P. et A. Hanson (2020), « Anticipatory innovation governance: Shaping the future through proactive policy making », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 44, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>. [117]
- UICN (2019), *Recognising and supporting indigenous leadership in conservation*, <https://www.iucn.org/news/commission-environmental-economic-and-social-policy/201908/recognising-and-supporting-indigenous-leadership-conservation>. [34]
- Union européenne (2021), *Climate Change, Rapport Eurobaromètre spécial*, <https://doi.org/10.2834/437>. [8]
- Université Paris Dauphine-PSL (2021), *Regulatory approaches and tools to meet the decarbonization challenge*, Université Paris Dauphine-PSL, Paris, <https://chairgovreg.fondation-dauphine.fr/sites/chairgovreg.fondation-dauphine.fr/files/attachments/Synthe%CC%80se%20confe%CC%81rence%2016042021%20.pdf> (consulté le 28 septembre 2021). [108]
- Weaver, S., S. Lotjonen et M. Ollikainen (2019), « Overview of National Climate Change Advisory Councils », *Groupe d'experts finlandais sur le changement climatique*, <https://www.ilmastopaneeli.fi/wp-content/uploads/2019/05/Overview-of-national-CCCs.pdf>. [41]
- WICS (2020), *2021-27 Final Determination Strategic Review of Charges*, Commission écossaise du secteur de l'eau (Water Industry Commission for Scotland), <https://wics.scot/system/files/publications/2021-27%20Final%20Determination.pdf> (consulté le 28 septembre 2021). [109]
- Williams, D. (2019), « Building accountable resource governance institutions », *U4 Anti-Corruption Resource Centre, Michelsen Institute*, <https://www.u4.no/publications/building-accountable-resource-governance-institutions.pdf>. [39]

Notes

¹ Cette valeur varie selon les groupes de population ; 41 % des jeunes âgés de 15 à 39 ans pensent que le changement climatique est le problème mondial le plus préoccupant, contre 16 % pour les 55 ans ou plus.

² <https://www.pacteclimat.lu/fr/acteur-engage>

³ Voir par exemple Open Data Charter's Open Up Climate Data guide: Using Open Data to Advance Climate Action à cette adresse: <https://open-data-charter.gitbook.io/open-up-guide-using-open-data-to-advance-climate-a/>

⁴ <https://www.oecd.org/climate-action/ipac/dashboard>

⁵ Voir [EEA greenhouse gases - data viewer — European Environment Agency \(europa.eu\)](https://www.eea.europa.eu/fr/data-viewer/greenhouse-gases)

⁶ L'initiative Blue Dot Network, qui s'appuie sur les Principes du G20 en matière d'investissements dans les infrastructures de qualité, propose une norme commune d'excellence des projets pour attirer les capitaux privés vers les projets d'infrastructure dans les pays en développement et les pays émergents.

⁷ Voir <https://www.nccs.gov.sg/who-we-are/inter-ministerial-committee-on-climate-change/#:~:text=The%20Inter%2DMinisterial%20Committee%20on,the%20impacts%20of%20climate%20change>

⁸ Décret n° 2019-449 du 15 mai 2019 relatif au conseil de défense écologique (legifrance.gouv.fr)

⁹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/berlin-declaration-digital-society-and-value-based-digital-government>

5 Transformer la gouvernance publique au service de la démocratie numérique

La transformation numérique a ouvert de nouvelles voies en matière d'autonomisation des citoyens, de participation politique et de transparence des pouvoirs publics, renforçant ainsi les libertés civiles et les droits politiques des personnes. En même temps, elle a fait naître de nouveaux risques pour l'exercice effectif des libertés civiles et des droits politiques. Ce chapitre porte sur le rôle des institutions de gouvernance publique dans la mise en place et le renforcement de la démocratie numérique, tout en atténuant les risques que la transformation numérique pourrait causer en matière de démocratie. Notamment, il aborde la préservation de l'intégrité des élections et du débat démocratique, la participation citoyenne dans l'espace numérique, l'amélioration de la transparence et de la responsabilité des pouvoirs publics à l'ère numérique, et le réaménagement des institutions et des cadres juridiques au service de la démocratie numérique.

5.1. Introduction : repenser l'avenir

La transformation numérique rapide des sociétés, des économies et des administrations est en train de faire évoluer et de mettre au défi les mécanismes institutionnels traditionnels qui étayaient le fonctionnement des démocraties. La technologie numérique est un moteur fondamental du changement au cours de ce siècle. Elle redessine toutes les composantes de la société, y compris les économies et les gouvernements, et a une incidence sur quasiment tous les aspects de la vie des populations. La façon dont la transformation numérique s'est mise en place a donné lieu à de nouvelles possibilités d'autonomiser les citoyens, mais elle fragilise aussi de plus en plus l'intermédiation traditionnelle et le respect des droits de l'homme et du citoyen et affecte considérablement la polarisation. Ces dernières années, des inquiétudes concernant la « démocratie numérique » sont apparues, en raison de la lenteur perçue des pouvoirs publics à répondre à ces défis. Intervenant dans le monde analogique où l'évolution est moins rapide, le changement institutionnel concernant le fonctionnement démocratique des pouvoirs publics joue également un rôle fondamental pour l'avenir des sociétés et on ne peut s'attendre à ce qu'il se produise aussi rapidement que la transformation numérique. Néanmoins, le faible niveau de confiance et les nombreux signes de désaffection des citoyens à l'égard du fonctionnement actuel des démocraties impliquent pour ces dernières de mieux exploiter le vaste potentiel de la transformation numérique tout en relevant les nombreux défis qu'elle a générés.

Aujourd'hui encore, le concept de démocratie numérique ne dispose d'aucune définition claire formulée par les milieux universitaires ou politiques. Dans le présent document, la démocratie numérique désigne le fonctionnement de la démocratie à l'ère du numérique et « la manière dont l'utilisation des technologies numériques peut influencer les conditions, les institutions et les pratiques en ce qui concerne l'implication politique et la gouvernance démocratique » (Berg et Hofmann, 2021^[1] ; Daly, 2019^[2] ; Bermeo, 2016^[3]).

D'un côté, la transformation numérique a ouvert de nouvelles voies en matière d'autonomisation des citoyens, de participation politique et de transparence des pouvoirs publics, renforçant ainsi les libertés civiles et les droits politiques des personnes. Elle offre en effet d'immenses possibilités d'améliorer encore le fonctionnement de la démocratie, en faisant en sorte que les institutions publiques soient plus proches des citoyens et centrées sur leurs besoins tout en ouvrant de nouvelles modalités et de nouveaux canaux de participation des citoyens aux politiques publiques et à la vie politique démocratique. Elle a également favorisé la transparence et l'ouverture des pratiques des administrations, et renforcé la responsabilité des institutions publiques de même que la surveillance exercée sur celles-ci. Ainsi, en donnant lieu à l'ouverture des données publiques et à leur réutilisation, la « révolution des données » (UN, 2014^[4]) a rehaussé la transparence des administrations, accru leur réactivité et amélioré la reddition de comptes grâce à de nouveaux outils d'analyse (OCDE, 2020^[5] ; OCDE, 2018^[6]). Parce qu'elle ne connaît pas de frontières, la transformation numérique revêt également une dimension mondiale importante qui affecte les relations internationales et la conduite de la diplomatie, avec l'émergence de politiques étrangères numériques.

D'un autre côté, la transformation numérique a également fait naître de nouveaux risques pour l'exercice effectif des libertés civiles et des droits politiques. Elle a déstabilisé les écosystèmes d'information et le débat démocratique, exacerbant encore la polarisation des sociétés, et a renforcé les possibilités d'influence indue (nationale et étrangère) au niveau des processus démocratiques ouverts. Les conditions d'exercice de la démocratie à l'ère du numérique sont également tributaires du degré d'inclusion numérique et de la capacité de tous, y compris des groupes vulnérables, à participer aux processus démocratiques. Si des progrès ont été accomplis pour étendre la connectivité, des inégalités numériques subsistent au sein des pays et entre eux. Les pays de l'OCDE progressent : 70 à 95 % des adultes utilisent l'internet, et les smartphones deviendront le type d'appareil privilégié pour accéder à l'internet d'ici 2019 (OCDE, 2020^[7]). En outre, la pénétration du haut débit fixe (32.5 abonnés pour 100 habitants dans les pays de l'OCDE) était plus de deux fois supérieure à la moyenne mondiale (14.9 abonnés pour 100 habitants) en juin 2020 (OCDE, 2021^[8]). Cependant, dans de nombreux pays, l'exclusion

numérique affecte la qualité de la démocratie, empêchant les citoyens d'utiliser pleinement l'espace numérique comme un outil favorisant leur autonomisation. Dans le monde, 2.9 milliards de personnes, principalement des femmes et des jeunes filles, sont privées des avantages de la transformation numérique, empêchées de participer aux processus démocratiques et d'exprimer leurs attentes en matière de services publics (ITU, 2021^[9]). Dans les régimes autoritaires, ces risques sont exacerbés par l'abus et l'utilisation détournée des nouvelles technologies en tant qu'outil de répression pour contrôler les gens, annihiler les droits, étouffer la dissidence et, de plus en plus, saper les démocraties à l'étranger.

Nous voici à un tournant décisif pour définir l'avenir numérique auquel nous aspirons. Le défi fondamental à relever consiste à défendre la démocratie numérique, à assurer un avenir fondé sur les droits, à bâtir une société numérique reposant sur la confiance et une administration numérique basée sur des valeurs. Dans les sociétés démocratiques, les pouvoirs publics sont responsables en dernier ressort de la promotion de l'intérêt commun et du maintien des cadres juridiques, réglementaires et institutionnels et des garanties du respect des droits civils et politiques essentiels au fonctionnement des démocraties. Les différentes composantes des pouvoirs publics y veillent en permanence lorsqu'elles élaborent l'action publique et les projets de loi. Il s'agit notamment de déterminer si les cadres institutionnels et juridiques doivent être adaptés, révisés ou remplacés pour être en phase avec un contexte en rapide évolution, ainsi qu'à la capacité d'application de la réglementation.

Les pouvoirs publics des pays de l'OCDE prennent de plus en plus de mesures pour promouvoir une approche de la transformation numérique fondée sur les droits, qui soit conforme aux principes et aux valeurs démocratiques et protège les droits individuels et collectifs. Les travaux relatifs à ces droits sont actuellement menés à l'OCDE sous la direction du Comité de l'OCDE de la politique de l'économie numérique (CPEN). Cette discussion met généralement l'accent sur le rôle des entreprises, des pouvoirs publics et des régulateurs dans la protection des droits existants dans l'espace numérique et l'examen de nouveaux droits valant pour l'ère du numérique (ou « droits exclusivement numériques »).

Le présent chapitre porte principalement sur le rôle des institutions de gouvernance publique dans la mise en place et le renforcement de la démocratie numérique, tout en atténuant les risques que la transformation numérique pourrait causer en matière de démocratie. Il examine les effets positifs et négatifs qu'ont les outils et les innovations numériques sur les mécanismes de gouvernance publique qui sous-tendent le fonctionnement des démocraties avancées. Il fait le point sur les initiatives existantes et émergentes, ainsi que sur les ajustements apportés aux cadres réglementaires, aux normes et aux mécanismes institutionnels que les pouvoirs publics mettent actuellement en place pour renforcer la résilience de nos systèmes et valeurs démocratiques, et pour mieux protéger et promouvoir la démocratie à l'ère du numérique. Ce chapitre met l'accent sur un sous-ensemble de droits qui sous-tendent le fonctionnement de la démocratie et sont indispensables à son dynamisme à l'ère du numérique, à savoir les droits civils et politiques, individuels et collectifs.¹ Concernant les travaux en cours, un premier état des lieux de leur avancement et des questions à traiter est présenté, pour compléter le reste de l'analyse de l'Initiative de l'OCDE « Renforcer la démocratie » au niveau du Pilier 1 sur la « gouvernance publique au service de la lutte contre la désinformation et la désinformation » (Chapitre 1), du Pilier 2 « Renforcer la participation, la représentation et l'ouverture » (Chapitre 2) et du Pilier 3 « Donner les moyens aux pouvoirs publics d'assumer leurs responsabilités mondiales et renforcer la résilience face à l'influence étrangère » (Chapitre 3).

Le présent chapitre constitue la première tentative de l'OCDE d'examiner les défis de la transformation numérique à l'égard de la démocratie du point de vue de la gouvernance publique. La Section 5.2 traite de l'incidence de la transformation numérique sur les processus électoraux fondamentaux et le débat démocratique ; la Section 5.3 aborde la transformation de la participation des citoyens à l'ère du numérique ; la Section 5.4 analyse la manière dont la démocratie numérique permet plus d'ouverture, de transparence et de responsabilité au niveau des pouvoirs publics ; enfin, la Section 5.5 examine le réaménagement des institutions de gouvernance publique en matière de démocratie numérique, notamment la nécessité d'une plus grande coopération mondiale et d'approches multilatérales.

5.2. Préservation de l'intégrité des élections et du débat démocratique

La participation aux élections est un aspect important de l'engagement dans la vie publique. Des élections libres et justes constituent le fondement même de la démocratie, et la place qu'occupe le numérique dans leurs processus ne cesse de grandir. L'ensemble de l'administration électorale et du cycle électoral est concerné, qu'il s'agisse de l'inscription des électeurs, du vote, du dépouillement des suffrages, jusqu'à l'éducation et l'engagement civiques, de la publicité à caractère politique ou du financement des campagnes électorales. Sous réserve que les bonnes garanties soient en place, le recours aux technologies et données numériques peut apporter des avantages significatifs à l'extension de la participation, notamment une participation accrue des électeurs, une plus grande inclusion des groupes défavorisés ainsi qu'une efficacité et une fiabilité renforcées du processus électoral. Les organes de gestion électorale doivent donc élaborer un cadre réglementaire adéquat pour les technologies numériques utilisées tout au long du cycle électoral et mettre à niveau leurs propres capacités numériques de manière à gérer l'administration électorale et superviser la transformation numérique du processus électoral afin de veiller à ce que les garanties appropriées soient en place, en termes de cybersécurité, d'usurpation d'identité et de manipulation des électeurs (Driza Maurer, 2020^[10]).

Plus généralement, le débat politique démocratique, c'est-à-dire la manière dont les citoyens se forment une opinion politique et l'expriment, connaît une transformation radicale à l'ère du numérique. Pour être florissantes, les démocraties ont besoin de l'intermédiation de l'information et d'écosystèmes des médias qui favorisent une participation fondée sur les faits, à même de contribuer à un débat démocratique salubre, à l'ouverture aux compromis politiques et à la recherche du consensus. La liberté d'expression en ligne et la disponibilité accrue de plateformes numériques de mise en relation, d'échange de points de vue et de consommation de l'information ont marqué un grand changement dans la capacité des citoyens à intervenir dans les débats publics et la prise de décisions, mais elles font également peser sur la démocratie de nouveaux risques imprévus, qui concernent aussi bien la désinformation et la polarisation que les abus d'influence et la participation faussée. Le Chapitre 1 approfondit les risques de mésinformation et de désinformation dans le cadre des élections démocratiques, des campagnes politiques et du débat démocratique.

Le Parlement est une institution centrale où a lieu le débat démocratique. Par conséquent, l'utilisation d'outils en ligne par les Parlements pour se rapprocher de leurs administrés, promouvoir l'ouverture et la participation des citoyens ou continuer à fonctionner en temps de crise (Forteza, 2020^[11] ; Piccinin, 2021^[12]) représente une opportunité de progrès. Ceux des Parlements qui exploitent la puissance des outils numériques sont désormais en capacité de mieux communiquer avec les citoyens qu'ils représentent. Les réseaux sociaux et les données ouvertes sont des outils importants, qui permettent aux citoyens de s'engager plus efficacement auprès de leurs représentants élus (IPU, 2022^[13]). Les technologies numériques, et notamment celles dédiées au télétravail, ont permis aux Parlements de poursuivre leur activité pendant la pandémie (IPU, 2021^[14]).

5.2.1. Amplifier la participation électorale

Le vote est une condition *sine qua non* de la démocratie que les technologies numériques peuvent contribuer à faciliter via le passage au numérique de l'administration des élections et du déroulement du scrutin, à condition que les garanties appropriées soient en place. Le numérique est présent aux différents stades du cycle électoral, depuis l'inscription des électeurs au dépouillement des votes, en passant par l'expression du vote. Par exemple, à travers le monde, de nombreux pays ont mis en place des moyens électroniques pour l'expression ou le décompte des votes dans le cadre d'élections nationales ou locales (Tableau 5.1). Néanmoins, il est important de noter que les systèmes et technologies de vote par internet, dont le courrier électronique et les applications de vote sur appareil mobile, doivent être entièrement sécurisés, pour éviter les risques de cybersécurité et d'usurpation d'identité par exemple, afin que l'intégrité du processus soit garantie.

La transformation numérique des processus électoraux se traduit à la fois par l'automatisation du processus de vote et la numérisation des données électorales. Le numérique a pris une dimension centrale dans les systèmes d'information et de gestion des élections. Les données numérisées comprennent les registres des électeurs, les registres des candidats, les résultats consignés au format électronique. Les processus numérisés incluent l'inscription et l'identification électroniques des électeurs, le vote électronique sur des machines à voter dans les bureaux de vote ou sur internet, le dépouillement électronique (via un logiciel utilisé pour enregistrer et calculer les résultats et attribuer les sièges). Ils englobent également les logiciels utilisés à des fins statistiques et la transmission électronique des résultats préliminaires et/ou définitifs, par exemple, depuis les bureaux de vote vers une unité centrale gérée par l'OGE. La numérisation des processus pose davantage de problèmes lorsqu'ils transitent par l'internet, en raison des risques de cybersécurité.

Tableau 5.1. Utilisation du vote électronique dans les pays membres de l'OCDE et ses principaux pays partenaires

Base de données sur l'utilisation des TIC dans les élections de l'Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA)

Champ d'application du vote électronique	Pays
Élections nationales politiquement obligatoires (dans la fonction publique ou pour des initiatives de démocratie directe)	Belgique, Brésil, Estonie, États-Unis, France, Inde, Nouvelle-Zélande, Pérou
Élections infranationales politiquement obligatoires (qui concernent par exemple les organes législatifs ou exécutifs régionaux)	Belgique, Bulgarie, Canada, Estonie, États-Unis, Inde, Mexique, Pérou
Autres élections avec la participation d'organes chargés de l'administration électorale (par exemple, élection de dirigeants syndicaux, référendums non obligatoires)	France, Corée du Sud
Aucun vote électronique actuellement utilisé dans les élections auxquelles participent des organes d'administration électorale	Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Chili, Colombie, Costa Rica, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Islande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Mexique, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Slovaquie, Suède, Suisse, Türkiye, Royaume-Uni

Note : la collecte initiale des données destinées à la Base de données sur l'utilisation des TIC dans les élections a été réalisée entre 2014 et 2016. Depuis lors, les données sont continuellement mises à jour, dans la mesure du possible, par IDEA, en fonction des changements de la réglementation des pays concernant l'utilisation des TIC dans les élections.

Source : adapté de (International IDEA, 2022^[15]) ainsi que des commentaires des pays sur une version précédente du rapport.

Le processus d'**inscription des électeurs** dépend fortement de l'infrastructure de gestion des identités dont dispose le pays. Dans de nombreux pays, le registre des électeurs est relié au registre de la population ou à d'autres sources de données gouvernementales fiables, ou compilé à partir de ces sources, le partage des attributs d'identité nécessaires, tels que la citoyenneté, l'âge et l'adresse, s'effectuant de manière automatisée. En Suède, par exemple, les données relatives aux personnes en droit de voter sont transférées du registre numérique de la population aux listes électorales 30 jours avant le jour du scrutin, et les cartes d'électeur sont envoyées automatiquement à l'adresse de chaque électeur inscrit pour faciliter sa participation. Par conséquent, toute personne qui figure dans le registre de la population et qui est un citoyen suédois âgé de plus de 18 ans est automatiquement inscrite sur les listes électorales et reçoit automatiquement sa carte d'électeur (Valmyndigheten, 2021^[16]). Les pays dépourvus d'un registre central connecté attendent quant à eux des citoyens qu'ils s'inscrivent sur ces listes et mettent à jour leurs informations si nécessaire, notamment lorsqu'ils changent de circonscription électorale. Même si les obstacles à l'inscription des électeurs sont alors probablement plus nombreux, ces pays peuvent recourir à des moyens numériques, telles que l'identité numérique, afin de simplifier la tâche des citoyens.

Une fois les citoyens inscrits, l'étape suivante est l'**expression du vote**. Le vote électronique regroupe la diffusion électronique des votes et le comptage électronique des bulletins de vote sur papier. Le vote est l'activité la plus encadrée des nouvelles technologies dans le cadre du cycle électoral car il en recouvre le processus le plus sensible, à savoir le vote proprement dit et le dépouillement des résultats électoraux (Conseil de l'Europe, 2020). C'est également l'exemple le plus avancé du recours aux nouvelles technologies pour faciliter des élections démocratiques. En effet, il ne s'agit en général pas seulement de la numérisation des processus de vote et de comptage, mais cela implique également, idéalement, de numériser l'ensemble des documents et processus concernés afin que les transactions puissent se dérouler de manière transparente, sans discontinuité médiatique. Le vote électronique désigne à la fois le vote sur des machines à voter électroniques situées dans les bureaux de vote et le vote par internet depuis un environnement non contrôlé. Le vote électronique implique un comptage électronique, mais la réciproque n'est pas vraie : le comptage électronique peut être entrepris sans vote électronique au moyen de lecteurs optiques qui numérisent les bulletins de vote papier et procèdent ensuite au comptage. Le vote électronique est pratiqué dans quelques pays, mais pas pour toutes les élections, comme indiqué dans le Tableau 5.1. Cependant, la numérisation des données, des documents et des processus du cycle électoral est chose commune.

Pour exercer leur droit de vote, les électeurs doivent fournir des preuves de leur identité ou, s'ils représentent une personne qui n'est pas en mesure de voter pour des raisons particulières, de l'identité de cette autre personne. Le vote physique et l'utilisation de pièces d'identité (par opposition au vote électronique avec authentification numérique) restent une pratique courante dans la plupart des pays. Plusieurs raisons expliquent cette tendance : les considérations politiques, l'infrastructure des identités, le degré de maturité numérique, les risques pour la cybersécurité et les nouveaux risques de fraude, de falsification ou de pression susceptibles de porter atteinte à l'intégrité électorale. Ainsi, le vote électronique pouvant se tenir en dehors des bureaux de vote, il est difficile de garantir le respect du principe « une personne, une voix » et de veiller à ce que le suffrage des citoyens s'exerce sans aucune contrainte (ACE project/International IDEA, 2014^[17]). Des défis de taille se posent également dans la vérification et le contrôle a posteriori des résultats des élections : l'examen de l'infrastructure de vote électronique utilisée dans certains pays de l'OCDE a révélé des faiblesses imputables à un manque de mesures de transparence, qui concernent la vérifiabilité d'un bout à l'autre du scrutin, la présence de lacunes dans le système qui l'exposent à des ingérences ou des manipulations, ou encore le détournement du mécanisme de vérification (Springall et al., 2014^[18] ; Feldman, Halderman et Felten, 2007^[19] ; Specter, Koppel et Weitzner, 2020^[20] ; Halderman et Teague, 2015^[21]).

Les mesures visant à atténuer ces risques comprennent l'identification et l'authentification numériques sécurisées, ainsi que l'intégration de vérifications du scrutin dans le système électoral. Les efforts visant à renforcer l'adoption du vote électronique devront s'appuyer sur des solutions d'identité numérique qui soient inclusives, robustes, fiables et sûres, et qui préservent le caractère anonyme du vote, principe essentiel du processus électoral. La vérification du scrutin peut s'effectuer au travers de récépissés générés par un système de vote vérifiable de bout en bout qui permet aux citoyens de s'assurer que celui-ci a correctement pris en compte leur vote. Les contrôles de conformité postélectorales peuvent également avoir un effet dissuasif sur la fraude et la corruption (Mulroy, 2019^[22]). En outre, les nouvelles technologies constituent des défis supplémentaires dont il convient de sérieusement tenir compte lorsqu'elles sont appliquées au processus électoral. Par exemple, l'identification biométrique des électeurs pourrait potentiellement permettre de grossir les listes électorales, garantir l'identification unique des électeurs et empêcher les votes multiples. Néanmoins, les organes d'administration des élections se sont abstenus d'y recourir en raison des risques en matière de protection des données, de secret du vote ainsi que de privation du droit de vote des électeurs due à des erreurs d'identification biométrique. L'utilisation de la biométrie dans le cadre d'élections soulève également des questions en termes de respect du droit à la libre expression.

Le vote électronique présente possiblement plusieurs avantages, dont un coût moins élevé, mais aussi un caractère plus pratique, flexible et accessible pour les citoyens, en particulier pour les personnes qui vivent dans des zones reculées ou qui souffrent de certains handicaps (The Electoral Knowledge Network, s.d.^[23] ; OSCE/BIDDH, 2013^[24] ; Conseil de l'Europe, 2017^[25] ; Petitpas, Jaquet et Sciarini, 2021^[26] ; Anett Numa, 2021^[27]). Plusieurs gouvernements ont procédé à des essais de vote électronique (États-Unis, Royaume-Uni et Suisse). En 2005, l'Estonie est devenue le premier pays à organiser des élections générales (élections municipales et élections parlementaires de 2007) légalement contraignantes, par internet. Ce système permet aux électeurs d'exprimer leur vote à partir de n'importe quel système connecté à internet, garantit leur anonymat et leur offre la possibilité de modifier leur suffrage jusqu'à la fin de la période de vote afin d'empêcher toute tentative de fraude.² Dans certains cas, on a également constaté que le vote électronique était propice à la participation électorale (Petitpas, Jaquet et Sciarini, 2021^[26]). Lors des élections locales de 2021 en Estonie, pas moins de 55 % des électeurs du plus grand comté du pays ont voté en ligne (Anett Numa, 2021^[27]). Il est important de souligner que le vote électronique ne se substitue pas au vote en personne traditionnel, mais qu'il le complète en proposant un autre mode de suffrage. En outre, les gouvernements doivent relever les défis de la sécurité et de la responsabilité des systèmes lorsqu'ils déploient des systèmes de vote électronique afin de garantir la légitimité du processus démocratique.

Le vote électronique peut être particulièrement séduisant pour les jeunes électeurs et les natifs du numérique. Étant donné que, bien souvent, les jeunes sont moins enclins à exercer leur droit de vote mais maîtrisent mieux le numérique, le vote électronique peut contribuer à accroître leur participation électorale. Les résultats sont toutefois mitigés. Actuellement, dans les pays de l'OCDE, seuls 68 % des jeunes se rendent aux urnes, contre 85 % des personnes de 54 ans ou plus (OCDE, 2020^[28]). Le vote électronique peut favoriser la participation électorale des jeunes, mais d'autres facteurs entrent en jeu. En Estonie, une société où la confiance est élevée, 43.8 % des votes ont été exprimés par voie électronique lors des élections législatives de 2019, 29.2 % des électeurs en ligne étant âgés de 18 à 34 ans.³ Seul un faible pourcentage de jeunes européens utilisent les technologies numériques pour s'impliquer dans la vie civique et politique (OCDE, 2018^[29] ; Mickoleit, 2014^[30]).

Enfin, la transformation numérique peut améliorer l'examen des processus électoraux, le comptage des votes et la diffusion des résultats d'une élection. En particulier, les données ouvertes peuvent faciliter l'intégrité et la responsabilité électorales en permettant aux électeurs et à la société civile d'accéder aux données afférentes aux élections et de les analyser afin d'obtenir un éclairage sur des points tels que les limites des circonscriptions électorales, le programme des partis politiques, les affiliations des candidats aux partis, les positions des partis politiques et les contributions au financement des campagnes (International IDEA, 2017^[31]). En outre, les données ouvertes portant sur les résultats des élections (provisoires et définitifs), par circonscription ou district dans le cadre d'élections nationales, régionales et locales, y compris les votes enregistrés et non valides, peuvent aider les parties prenantes à entériner la légitimité de l'élection, ainsi qu'à identifier des réformes nécessaires en vue d'améliorer les processus électoraux futurs. Les préoccupations quant à une ingérence étrangère dans les élections ont conduit à un examen plus approfondi de la sécurité des solutions numériques utilisées dans les processus électoraux, en particulier concernant l'inscription des électeurs et la transmission des résultats, comme ce fut le cas en Allemagne et aux Pays-Bas en 2017.

5.2.2. Protection des campagnes électorales

L'essor du numérique ouvre de nouvelles perspectives pour mobiliser les citoyens durant les campagnes électorales, notamment au travers des campagnes en ligne et de la publicité à caractère politique. Au sein des pays de l'OCDE, les institutions de représentation politique sont confrontées aux degrés de confiance les plus faibles, selon l'enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (Enquête de l'OCDE sur la confiance) (OCDE, 2022^[32]). En moyenne, seulement 24.6 % des personnes interrogées font confiance aux partis politiques, et 55.5 % ne leur accordent pas leur confiance.

Et elles ne sont que 38.9 % à avoir confiance dans les organes législatifs représentatifs de leur pays : les parlements et les congrès. Les campagnes en ligne permettent aux partis politiques, aux candidats ou aux tiers de faire passer des messages politiques à un public plus large de militants et d'électeurs (International IDEA, 2021^[33]). Elles sont généralement moins coûteuses que les campagnes traditionnelles et donc plus accessibles pour les petits partis disposant de moyens plus modestes, qui peuvent ainsi communiquer plus facilement avec les électeurs potentiels. De plus, les partis peuvent utiliser les plateformes en ligne afin d'atteindre davantage d'électeurs à l'aide de messages plus ciblés (International IDEA, 2021^[33]).

Néanmoins, la numérisation présente aussi un certain nombre de risques quant à l'intégrité des campagnes électorales, et par là même, des élections dans leur ensemble. Les institutions démocratiques peuvent être la cible de cybermenaces,⁴ en particulier à l'occasion d'une élection. Les auteurs de la menace peuvent profiter de la situation du processus de campagne pour lancer des cyberattaques visant à exfiltrer des données, à se procurer un accès administratif aux systèmes et, possiblement, à infecter les institutions démocratiques avec des logiciels malveillants. Les cyberattaques contre les campagnes électorales et la couverture médiatique qui leur est consacrée dans l'espace numérique sont de plus en plus préoccupantes, notamment du fait de la manipulation de l'information et des attaques sélectives contre les médias des campagnes politiques au moyen de logiciels malveillants.⁵ Les cyber-risques électoraux incluent d'une part les cyberattaques à l'encontre d'élections dans les démocraties établies de longue date par des acteurs parrainés par un État étranger, souvent liés à des gouvernements autoritaires à l'étranger et, d'autre part, des cybermenaces menées par les partis politiques pendant le processus électoral dans les démocraties, les plus fragiles en particulier. Chacune de ces actions pourrait ébranler la confiance du public dans le résultat des élections.

Selon le Centre canadien de cybersécurité,⁶ les cyber-risques et les auteurs de menace dans le processus électoral et les campagnes peuvent : (i) perturber l'infrastructure électorale en lançant des attaques par déni de service distribué (DDoS) ; (ii) compromettre des justificatifs d'identité ou les imiter pour répandre de la fausse information dans les médias sociaux ou commettre une fraude électorale ; (iii) profiter de la situation actuelle de travail à la maison pour compromettre des systèmes et obtenir un accès non autorisé aux systèmes de gestion des élections ou des partis politiques ; (iv) lancer des campagnes d'influence étrangère en ligne pour miner la crédibilité du processus démocratique ; et (v) lancer des attaques au rançongiciel pour perturber l'accès aux données et aux systèmes liés aux élections afin d'interrompre les services liés aux élections.

Des attaques de mésinformation et de désinformation peuvent également viser les électeurs pour tenter de discréditer le résultat du processus électoral. Le débat public est menacé par l'utilisation de robots, d'armées de trolls ou d'autres formes de comportements en ligne fallacieux à des fins de manipulation de l'opinion publique, par exemple en diffusant de fausses informations, en cherchant à rallier des soutiens aux partis d'opposition ou en gonflant artificiellement la popularité d'un candidat ou l'importance d'une question politique (Bradshaw et Howard, 2017^[34]). Cela nécessite une approche de l'ensemble de la société et diverses mesures politiques identifiées dans le Chapitre 1.

Les partis peuvent obtenir des renseignements sur l'électorat grâce à l'analyse des campagnes, de façon à mieux cibler leur publicité à visée politique. De fait, des élections récentes dans les démocraties de l'OCDE amènent à interroger les campagnes politiques fondées sur les données, le microciblage à des fins politiques et la manipulation des électeurs à l'ère de l'analyse des données massives ; on songe notamment au scandale suscité par l'utilisation abusive par Cambridge Analytica de données personnelles d'utilisateurs Facebook afin de concevoir un système de profilage visant à affiner la connaissance du public à cibler. Le micro-ciblage politique, qui consiste à cibler un individu ou un petit groupe d'individus avec des messages politiques en fonction de préférences ou d'intérêts perçus que leur comportement en ligne peut révéler, pose des défis particuliers en matière de protection des données, de confidentialité et de libre arbitre individuel.

Par conséquent, les instances publiques instaurent des règles plus strictes sur la publicité de nature politique et le microciblage électoral dans la sphère numérique. En Europe, la Commission européenne veut des règles claires, ainsi qu'une plus grande transparence, pour encadrer le ciblage de la publicité en ligne à caractère politique. En novembre 2021, elle a présenté une proposition de [règlement](#) sur diverses techniques de publicité politique, dont le ciblage, dans le cadre de mesures visant à protéger l'intégrité des élections et le débat démocratique ouvert. Dans son avis de janvier 2022, le Contrôleur européen de la protection des données a reconnu la nécessité de règles plus strictes concernant la publicité à caractère politique ciblée en ligne afin de garantir des élections libres et équitables ; il recommande une interdiction totale du micro-ciblage à des fins politiques.

La transformation a ouvert la voie à de nouveaux modes de financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui doivent être mieux réglementés. Grâce aux plateformes en ligne et aux mécanismes de financement participatif, les pourvoyeurs de dons modiques peuvent apporter plus facilement leur soutien aux plateformes et campagnes électorales. Pour autant, les technologies numériques induisent un certain nombre de risques, notamment en raison de la quasi-absence de réglementation du financement des activités politiques en ligne. Si la plupart des pays de l'OCDE disposent d'un cadre abouti pour la réglementation du financement des campagnes (plafonnement des dépenses, interdiction du financement par certains contributeurs privés, accès aux fonds publics, ainsi que d'autres aspects), ce cadre ne s'est pas adapté aux défis posés par les campagnes en ligne (OCDE, 2021^[35]). Ainsi, un tiers d'entre eux ont fixé le montant maximal des dépenses de publicité traditionnelle qui peuvent être engagées lors des campagnes électorales, tant pour les partis politiques que pour les candidats, mais seulement deux plafonnent les dépenses des publicités de campagne diffusées dans les médias en ligne pour les partis politiques, et quatre pour les candidats (International IDEA, s.d.^[36]). En outre, l'exécution par voie numérique des campagnes permet de contourner leurs règles de financement de différentes manières. Par exemple, les acteurs étrangers, étatiques ou non, y compris les organisations de la société civile, peuvent éviter les interdictions en organisant une campagne en dehors du pays où se déroule l'élection tout en ciblant les électeurs de ce pays. En l'absence de fonds dépensés dans le pays, il peut être très difficile pour les autorités répressives et les organes de surveillance des élections de détecter et de sanctionner les manquements aux règles (Conseil de l'Europe, 2018^[37]).

Face aux risques posés par les technologies numériques destinés aux campagnes en ligne et à leur financement, il est impératif de colmater les brèches de la réglementation et d'exploiter les outils qui permettent d'identifier les possibilités de s'y engouffrer. Les axes prioritaires pourraient consister, entre autres, (i) à définir le concept de « campagne en ligne » à des fins de clarification auprès des partis politiques, des candidats et des plateformes ; (ii) à utiliser diverses mesures de contrôle, dont l'analyse des données et les vérifications, pour améliorer la surveillance ; (iii) à favoriser un accès ouvert, pour les organes de surveillance et le public, aux données sur les paiements effectués aux partis politiques ou aux candidats via les plateformes en ligne ; et (iv) à remédier aux lacunes de la réglementation relative aux campagnes en ligne ainsi qu'au financement par des tiers.

5.2.3. Favoriser la délibération démocratique

L'information tient une place décisive dans la création d'un débat public démocratique placé sous les auspices de la confiance et de la sécurité. Une démocratie dynamique est fondée sur la délibération constructive entre des opinions contrastées sur des visions politiques stratégiques et des questions de politique générale. Elle repose également sur la capacité à établir des compromis et à forger un consensus sur la base d'une contestation et d'une négociation de bonne foi, étayées par des données factuelles.⁷

L'intensification de la médiatisation du débat public par les nouvelles plateformes numériques expose la démocratie à d'autres dangers. Après la télévision et les journaux, les réseaux sociaux s'imposent, en moyenne, comme la troisième source d'information la plus courante, selon l'enquête de l'OCDE sur la confiance (OCDE, 2022^[32]). 44 % des personnes interrogées déclarent ainsi s'informer sur les réseaux

sociaux au moins une fois par semaine et, dans certains pays, le pourcentage grimpe à 60 %. Alors qu'en principe, cette source supplémentaire d'information, dont le contenu est partagé à volonté par les particuliers et les organisations en tous genres, aurait permis un examen plus vigilant des pouvoirs publics, l'accès à un large éventail d'informations ainsi qu'une participation accrue, les conséquences constatées au niveau de la mésinformation, de la désinformation, de la polarisation et de la confiance n'avaient pas été prévues.

Tableau 5.2. Effets indirects possibles des plateformes numériques sur l'opinion publique et les institutions politiques

Absence de responsabilité	Responsabilité partielle
Augmentation des « jeux de surenchère constitutionnelle »	Baisse de la tolérance mutuelle
Fragilisation de l'État administratif	Montée de la perception de l'opposition comme illégitime
Affaiblissement de l'état de droit	Érosion de la confiance du public dans le régime démocratique
Augmentation du contrôle de l'État sur les médias	Perte du contrôle du processus de nomination des partis
Recul de la retenue institutionnelle	Renforcement de la coordination entre les médias d'État et des partis au pouvoir
	Dégradation de la confiance du public dans les institutions
	Affaiblissement de la reddition de comptes des élites politiques auprès des institutions

Source : (Barrett, Dommett et Kreiss, 2021^[38]).

La propagation d'informations fausses ou trompeuses menace la démocratie en compromettant le libre échange d'informations factuelles et en renforçant la polarisation ; elle nuit également à la liberté d'expression et au libre arbitre. Néanmoins, les pouvoirs publics ont entrepris de mettre au point les outils nécessaires pour prévenir et combattre ces deux phénomènes et favoriser un modèle de gouvernance des écosystèmes d'information qui renforce les démocraties. Le Chapitre 1 se penche de manière approfondie sur le sujet.

Les groupes d'intérêts spéciaux, ainsi que les acteurs nationaux ou étrangers, étatiques ou non, qui peuvent exploiter les médias sociaux pour manipuler l'information et propager de faux contenus et des partis pris posent particulièrement question. Certaines entreprises ont recours aux publicités sur les médias sociaux pour influencer le discours politique sur le climat, notamment à des publicités ciblées sur Facebook et Instagram contenant des messages positifs qui mettent en avant les avantages de l'augmentation de la production des combustibles fossiles (InfluenceMap, 2019^[39]). Actuellement, seuls le Canada et l'UE obligent les lobbyistes à rendre compte de l'utilisation des médias sociaux comme outil de lobbying : au Canada, toutes les techniques de communication utilisées, dont les médias sociaux, doivent être signalées, tandis que dans l'UE, les activités visant à influencer indirectement les institutions européennes, via les médias sociaux notamment, doivent être déclarées dans le registre de transparence de l'UE (OCDE, 2021^[35]).

La guerre en Ukraine a révélé à quel point certains acteurs étrangers profitaient des médias sociaux (principalement) pour y mener des opérations de désinformation et de propagande visant à agir sur l'impact informationnel dans les démocraties. Selon l'Eurobaromètre Flash, la confiance dans les renseignements sur la guerre communiqués par les pays de l'UE, l'Union européenne ou l'OTAN semble assez élevée (en avril 2022, 74 % des citoyens de l'UE faisaient totalement confiance à ces sources ou avaient tendance à leur faire confiance), tout comme la confiance dans les journalistes (56 %). Or, les premières recherches montrent que la propagande russe est de nature à aggraver la polarisation, même dans les démocraties les plus matures (Commission européenne, 2022^[40]). Une étude menée par l'IFOP (*Institut d'Études Opinion et Marketing en France et à L'international*) et publiée le 22 mars révèle qu'environ la moitié des Français croient qu'au moins une théorie russe sur la guerre est vraie, tandis que les partisans de l'extrême

droite et de l'extrême gauche sont nettement plus susceptibles d'adhérer à la propagande russe sur les origines de la crise ukrainienne (IFOP, 2022^[41]). Pourtant, de nombreuses démocraties de l'OCDE ont pris des mesures énergiques : restriction de l'accès aux fausses informations propagées par des sources russes, collaboration avec les plateformes de médias sociaux, ou encore suivi et intervention via les mécanismes de l'OTAN et de la Facilité de l'UE pour la reprise et la résilience. Dans les économies en développement, les niveaux de pénétration de la propagande russe sur la guerre et ses conséquences mondiales sont probablement plus élevés.

La polarisation croissante du débat politique dans de nombreuses démocraties devient particulièrement préoccupante pour les États membres de l'OCDE. Les tensions et les défis qui jalonnent la société prennent pour beaucoup une dimension encore plus inquiétante sur les plateformes de médias sociaux, qui canalisent le contenu des utilisateurs par le biais d'algorithmes conçus pour promouvoir l'engagement et partager des contenus similaires, ce qui peut induire, chez les utilisateurs, un renforcement et non une remise en question de leur perception des contenus (Smith, 2019^[42]). Le déterminisme algorithmique qui sélectionnent les actualités et les informations que les internautes reçoivent et auxquelles ils réagissent peut exacerber les effets de « chambres d'écho » et les biais de confirmation, limitant ainsi l'exposition à des points de vue différents, et renforcer les discours présumés. Un biais de confirmation est la tendance instinctive de l'individu à rechercher en priorité des informations qui confirment ou renforcent des idées et des valeurs préexistantes. Dès lors qu'il est affirmé, ce biais est difficile à déconstruire (Wason et Johnson-Laird, 1972^[43]). Les preuves avancées par la science comportementale montrent que l'excès d'informations et les biais de confirmation peuvent, en partie, expliquer les comportements liés à la pensée de groupe et la polarisation, et même avoir pour effet de saper les messages factuels les plus convaincants (Sunstein, 1999^[44] ; Currin, Vera et Khaledi-Nasab, 2022^[45]).

Certains éléments (de plus en plus nombreux, même s'ils doivent être nuancés) tendraient à prouver que ces mécanismes peuvent affecter la polarisation du débat public dans les pays démocratiques. D'après l'indice V-Dem mesurant la polarisation de la société,⁸ 11 pays de l'OCDE ont connu une hausse de la polarisation entre 2011 et 2021 et 7 sont actuellement classés parmi ceux caractérisés par une « grave polarisation », catégorie la plus extrême (OCDE, 2022^[46]). Un examen des causes des effets des médias numériques sur la démocratie révèle que, dans les démocraties plus anciennes, les tendances susceptibles de nuire à la démocratie (c.à-d. une polarisation croissante, mais aussi un recul de la confiance dans les institutions politiques et certains avantages pour les populistes) sont plus marquées (Lorenz-Spreen et al., 2021^[47]). À l'inverse, on observe souvent dans les démocraties naissantes certaines tendances potentiellement profitables à la démocratie (c.à-d. des hausses dans la participation politique et la consommation d'informations). Il est probable que les effets des médias sociaux accentuent la polarisation accrue causée par pléthore d'autres facteurs, y compris la désaffection politique et l'impact de la fragmentation des médias (DellaVigna et Kaplan, 2007^[48] ; Van Aelst et al., 2017^[49]), bien qu'il soit difficile de mesurer quel est le facteur le plus important et ce qui constituerait un « point de bascule » de la polarisation pour la démocratie.

Ces constats complexes suggèrent que des efforts nourris devraient être consentis pour réduire la polarisation, en ciblant tous les acteurs concernés dans les médias, sur les plateformes et dans les écosystèmes d'informations (voir le Chapitre 1). On constate que les médias sociaux peuvent avoir des effets dépolarisants en raison de l'exposition potentielle à diverses informations (Beam, Hutchens et Hmielowski, 2018^[50] ; Yarchi, Baden et Kligler-Vilenchik, 2020^[51]). En outre, on constate que les plateformes de médias sociaux elles-mêmes peuvent servir d'outils pour partager un large éventail d'informations et potentiellement renforcer la résilience de l'espace civique en ligne (Kubin et von Sikorski, 2021^[52]).

5.2.4. Promouvoir l'inclusion politique

Les technologies numériques pourraient être un puissant outil de responsabilisation politique, en contribuant à réduire le déficit dans la participation et l'engagement politiques des groupes sous-représentés (voir le Chapitre 2). L'enquête de l'OCDE sur la confiance montre que seuls 29.8 % des sondés en moyenne disent avoir voix au chapitre dans l'action des pouvoirs publics, alors qu'une majorité, dans huit pays couverts par l'enquête, indique ne pas avoir confiance (OCDE, 2022^[32]). Ces dernières années, les médias numériques ont révolutionné le mode d'interaction des décideurs politiques avec les citoyens, offrant aux partis politiques et aux élus de nouveaux moyens et de nouvelles possibilités d'échanger avec leurs administrés, d'engager le dialogue et de renforcer leur impact. Grâce à des coûts d'entrée très faibles, les médias sociaux sont particulièrement intéressants pour des groupes généralement marginalisés, comme les femmes et les minorités, qui peinent souvent à accéder aux ressources de la sphère politique (Forum mondial Women in Parliaments, 2016^[53]).

Cependant, l'utilisation croissante des forums numériques présente également des menaces pour les femmes et d'autres groupes sous-représentés en politique, réduisant encore davantage leur incitation à participer à la politique. Les femmes et les personnes sous-représentées sont potentiellement beaucoup plus exposées aux abus, au harcèlement, aux discours haineux et à la désinformation fondée sur le genre de la part d'autres internautes (Institute for Strategic Dialogue, 2020^[54]). Ces personnes peuvent être victimes de cyberviolence, définie comme étant « le recours aux TIC pour provoquer, faciliter ou menacer de commettre, à l'encontre d'individus, des actes de violence qui causent, ou sont susceptibles de causer, des préjudices ou des souffrances physiques, sexuels, psychologiques ou économiques, y compris l'exploitation de la situation, des caractéristiques ou des vulnérabilités de ces individus » (Conseil de l'Europe, 2018^[55]). Par conséquent, selon l'Union interparlementaire (UIP), les plateformes de médias sociaux sont devenues « le lieu qui concentre l'essentiel des violences psychologiques à l'égard des femmes parlementaires (IPU, 2016^[56])⁹ avec des conséquences dramatiques sur la participation des femmes à la vie publique, dans la mesure où celles-ci peuvent être dissuadées de briguer un mandat, incitées à quitter la vie politique ou contrariées dans leurs ambitions d'atteindre des fonctions clés ».

5.2.5. Pistes pour l'avenir

À l'avenir, plusieurs priorités se dessinent pour les pouvoirs publics en matière de protection et de promotion des institutions démocratiques à l'ère du numérique, tout en reconnaissant la nécessité de garantir la transparence publique et de préserver les fondements d'élections et d'une démocratie saines :

- Garantir l'intégrité des élections tout au long du processus électoral, lequel repose plus que jamais sur des outils numériques (de l'inscription des électeurs au comptable des voix), en tirant parti des données publiques pour augmenter sa crédibilité et renforcer les capacités de surveillance des organismes de gestion des élections ;
- Renforcer le potentiel numérique des organismes de gestion des élections dans la conduite et la surveillance des élections, en particulier leur potentiel en matière de cybersécurité afin de gérer les processus électoraux et protéger les données et les campagnes électorales contre les cybermenaces ;
- Comblar les lacunes réglementaires dans les processus liés aux élections, comme le financement des campagnes en ligne, la publicité politique en ligne et le microciblage politique basé sur les données, et la mise en place de mécanismes d'application de la législation et de réparation en cas d'infraction ;
- Mettre en place les dispositifs de sécurité nécessaires de manière à ce que les plateformes numériques ne permettent ni n'autorisent le bouleversement du paysage politique, et protéger le débat politique national des cyberattaques et des interférences étrangères indues ; et

- Protéger le débat démocratique en luttant contre la polarisation, avant, pendant et au-delà des élections, en luttant contre la mésinformation et la désinformation et en prenant des mesures spécifiques pour protéger les femmes et les groupes sous-représentés du harcèlement et des abus exercés pour des motifs politiques.

5.3. Participation citoyenne dans l'espace numérique

Une participation citoyenne active aux processus démocratiques, au-delà des urnes, est capitale pour la vitalité de la démocratie. Le Pilier II de l'initiative Renforcer la démocratie s'intéresse de manière plus détaillée et approfondie aux principales évolutions dans ce domaine (voir le Chapitre 2).

La transformation numérique offre de nombreuses possibilités d'améliorer la participation du citoyen à l'élaboration de la politique publique et à la prestation des services du secteur public. La participation numérique, à savoir l'utilisation de canaux numériques pour que les citoyens puissent participer à l'arène politique, à l'espace civique et à la prise de décision publique, promet des niveaux de participation et d'engagement des citoyens plus innovants et plus efficaces. Depuis les premiers jours de l'expérimentation du gouvernement numérique, "l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) pour accroître et renforcer l'engagement des citoyens dans le processus démocratique" (Parliamentary Office of Sciences and Technology, 2009^[57]) a été citée dans les rapports sur la prospective du secteur public. À l'heure actuelle, elle peut prendre différentes formes : transmission d'informations, mécanismes d'établissement d'un ordre du jour (par ex. : les e-pétitions, permettant aux citoyens de directement soumettre ou régler un problème avec les services publics ou faire part de leurs préoccupations à l'État), procédures de consultation ou des formes plus intensives d'engagement (par exemple, des procédures de délibération en ligne ou crowdsourcing avec défis citoyens). La participation numérique ouvre la voie à un débat politique plus immédiat et continu et à la création d'espaces ouvertes de discussions, de délibération et de prise de décisions (OCDE, 2017^[58]).

L'ère du numérique a aussi vu apparaître de nouveaux acteurs, aux profils plus divers, qui souhaitent s'engager à tous les niveaux de la vie politique pour mieux servir la société. Les caractéristiques de la participation numérique, notamment sa délimitation non géographique et son caractère asynchrone, peuvent permettre à un public beaucoup plus large de s'engager dans un même processus. Elle a également suscité l'intérêt de nouveaux types d'acteurs. Par exemple, le mouvement Open Data a grossi les rangs de ceux (citoyens engagés et start-ups civiques) qui travaillent en lien direct avec les autorités publiques pour assurer la coprestation de services d'intérêt public et la surveillance des autorités locales, notamment au niveau des villes. Les outils numériques bénéficiant à la participation citoyenne peuvent aussi contribuer à améliorer l'action collective, les mobilisations sociétales et soutenir les communautés virtuelles. Cependant, il reste difficile de parvenir à une participation significative qui permette de formuler des propositions au-delà des protestations, qui soit inclusive et représentative et qui ait des répercussions tangibles sur le processus décisionnel. Dans ce contexte très évolutif, la participation numérique offre un large éventail de possibilités à exploiter tout comme elle présente de nombreux défis qu'il convient de prendre en compte afin de renforcer la participation inclusive et engager ou réengager davantage les groupes et les jeunes désengagés. Ces défis vont de la protection des données au renforcement de la capacité des citoyens à utiliser des outils et données numériques.

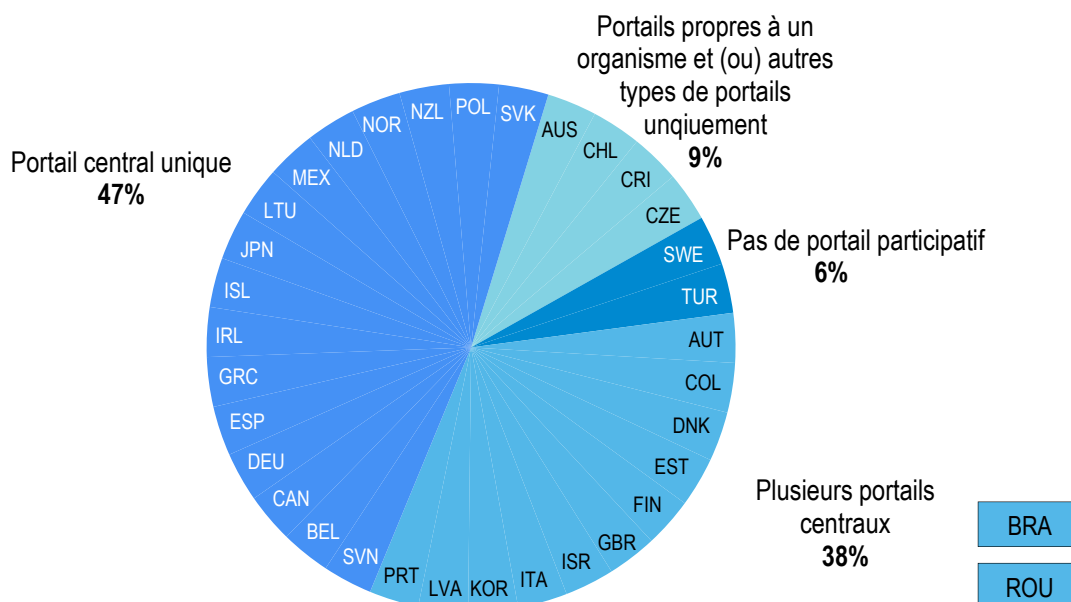
5.3.1. Responsabiliser les citoyens au-delà des élections

Les plateformes, les canaux et les outils numériques offrent des espaces alternatifs de discussion, de consultation et de délibération sur les politiques publiques, tout en encourageant l'initiative politique citoyenne. Plus que jamais, ils complètent l'action des formes traditionnelles de participation citoyenne, tant au niveau individuel que collectif. En Estonie, par exemple, le portail d'initiative citoyenne baptisé *rahvaalgatus.ee* offre aux citoyens la possibilité de rédiger et d'envoyer au parlement ou aux autorités locales des propositions de loi ou d'amélioration de la réglementation, qu'ils peuvent ensuite suivre en ligne. Le droit de pétition collective est apparu en Estonie en 2014. De la même manière, *Kansalaisaloite*, la plateforme d'initiative citoyenne créée en Finlande en 2012 et gérée par le Ministère de la Justice, permet aux citoyens de soumettre des propositions de loi qui, si elles recueillent un soutien suffisant, peuvent être débattues au parlement. Un système de pétition électronique similaire existe au Royaume-Uni,¹⁰ où les citoyens ont soumis plus de 28 000 pétitions électroniques pour demander une action sur des sujets spécifiques dont le gouvernement ou le parlement sont responsables, soit en demandant une réponse, soit en portant des considérations à débattre. Ces solutions numériques permettent de contourner les restrictions et de surmonter les obstacles à la participation directe de certains groupes de citoyens. Citons ici deux initiatives distinctes menées au Mexique qui illustrent l'implication fructueuse de « groupes difficiles à atteindre » tels que les femmes, les jeunes et les résidents urbains marginalisés. « *Block by Block* » est une initiative d'ONU-Habitat qui utilise Minecraft (un jeu informatique) comme outil de promotion de la participation à la planification urbaine et le *Mexico City Mapathon* était une expérience de crowdsourcing ludique visant à impliquer les usagers des transports publics dans la cartographie des lignes de bus de la ville.

L'utilisation des plateformes numériques pour encourager et faciliter la participation citoyenne est désormais une pratique courante à tous les niveaux de l'État (NESTA, 2017^[59]). L'enquête des Nations Unies sur l'Administration en ligne révèle que ces dernières années ont été marquées par la prolifération des mécanismes de consultation en ligne, plateformes nationales d'e-pétition et initiatives citoyennes et de crowdsourcing (UNDESA, 2020^[60]). Le Portugal, par exemple, a développé Participa Portugal pour promouvoir les consultations publiques. Les États ont aussi mis au point des plateformes numériques facilitant l'engagement des citoyens pendant les périodes de confinement imposées par la pandémie de COVID-19 (voir l'exemple écossais).

En 2020, 27 des 32 pays de l'OCDE (85 %) disposaient de portails de participation utilisés par tous les ministères aux niveaux central et fédéral, fonctionnant comme un « guichet unique » pour les citoyens (Graphique 5.1), selon le rapport *Panorama des administrations publiques*, OCDE 2021 (OCDE, 2021^[61]). Cette centralisation favorise l'adhésion des citoyens, facilite la communication, renforce la coordination et réduit les chevauchements entre les institutions publiques.

Graphique 5.1. Existence de portails centraux visant à faciliter la participation des citoyens et des parties prenantes, 2020



Note : Les données concernant les États-Unis, la France, la Hongrie, le Luxembourg et la Suisse ne sont pas disponibles.

Source : OCDE (2021^[61]), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>

Les outils numériques permettent de renforcer les répercussions des pratiques participatives établies, telles que l'élaboration d'un budget participatif ou la responsabilité sociale. En l'occurrence, des plateformes numériques ouvertes peuvent être utilisées avec un double objectif : informer les citoyens et leur permettre de soumettre des propositions en ligne ou de voter les propositions en ligne. Certaines initiatives lancées par l'État, comme le « budget participatif » au Portugal, ont choisi la technologie pour rapprocher les citoyens de la prise de décision et assurer une meilleure cohésion entre régions, zones urbaines et zones rurales, à l'échelle nationale.¹¹ De nombreuses institutions publiques ont mis en place des canaux numériques, afin de favoriser l'adoption des mécanismes de responsabilité sociale et de créer des boucles de rétroaction plus continues. Ainsi, la plateforme *fala.br* déployée par le Brésil constitue un point central permettant aux citoyens de faire part de leurs réactions ou de leurs plaintes à l'égard d'un service public (OCDE, 2022^[62]).

Les technologies numériques peuvent aussi promouvoir des approches plus innovantes de la participation citoyenne. Au cours de la pandémie de COVID-19, en 2020 et 2021, les procédures de délibération se sont déroulées le plus souvent en ligne (OCDE, 2021^[63]). La Finlande, par exemple, a organisé plusieurs procédures de délibération en ligne afin de recueillir les recommandations d'un groupe représentatif de citoyens sur des questions telles que la lutte contre les discours de haine en ligne ou l'infrastructure (City of Turku, 2020^[64]). Cette tendance devrait se poursuivre, avec un fonctionnement 100 % en ligne ou sous forme hybride. Parmi les autres fonctions innovantes que peut offrir le numérique, citons le recours à l'intelligence artificielle pour « cartographier » les contributions citoyennes, comme à Taïwan (GovLab, 2019^[65]), l'utilisation de la réalité virtuelle ou la ludification des processus participatifs pour lutter contre la faible motivation et le désengagement (Tseng, 2022^[66]), ainsi que les plateformes sociales d'écoute active, comme Citibeats en Espagne. Les outils de participation numérique et les plateformes de crowdsourcing sont aussi massivement déployés au niveau supranational, comme l'a notamment montré la Conférence sur l'avenir de l'Europe ou l'assemblée mondiale de citoyens de la COP26, dans la mesure où ils peuvent représenter une solution particulièrement efficace pour faciliter l'engagement citoyen sur des enjeux régionaux et internationaux, en offrant une portée importante malgré la distance physique et la barrière de la langue.

La technologie permet aussi des relations de plus en plus directes et interactives entre les citoyens et les institutions, dans le cadre de la co-conception et la co-prestation de solutions aux problèmes publics, notamment au niveau des villes. Par exemple, certaines solutions se répandent à travers le monde sur le modèle de l'application *FixMyStreet* développée au Royaume-Uni ; cette dernière permet aux citoyens de signaler, à l'autorité locale concernée, des problèmes liés aux infrastructures ou à la prestation des services publics. *FixMyStreet* est une plateforme cartographique mise au point par mySociety, via laquelle les citoyens peuvent informer les autorités locales des problèmes nécessitant une attention particulière, comme des nids-de-poule sur la chaussée ou des lampadaires cassés. Au niveau national, aux États-Unis, la *National Association of State Procurement Officials* (NASPO) a lancé en 2021 un appel d'offres pour trouver des fournisseurs de plateformes d'engagement citoyen polyvalentes capables de répondre aux attentes de sept États fédérés (NASPO, 2021^[67]).

Les investisseurs à impact social soutiennent eux aussi ces technologies dans le cadre d'initiatives de qualité développées par des start-ups civiques et technologiques. En mai 2022, Globant, un fonds international de capital-risque, a lancé Be Kind Tech Fund, un fonds de 10 millions USD investi dans des start-ups qui luttent contre les dommages collatéraux de la technologie, et son utilisation abusive, dans la société. Des entreprises à vocation philanthropique interviennent également en créant des fonds dédiés à l'investissement dans les technologies d'intérêt public déployées par des organisations civiques dans l'optique de résoudre des problèmes de société et d'améliorer l'administration.¹² Ainsi, en 2019, la Fondation Ford a créé un fonds pour les technologies d'intérêt public (*Public Interest Technology Catalyst Fund*) doté de 50 millions USD, qui a permis de lever 150 millions USD supplémentaires de subventions auprès de fondations partenaires depuis 2020.

Les solutions numériques sont aussi utilisées pour améliorer le fonctionnement des institutions représentatives démocratiques traditionnelles. Les institutions législatives sont plus en plus expertes en initiative de démocratie numérique, passant des plateformes ad hoc aux écosystèmes numériques intégrés. Les technologies numériques contribuent à moderniser les processus législatifs ; elles facilitent le travail des comités, permettent de délibérer à distance, améliorent la transparence des pratiques parlementaires et les relations avec les administrés et transforment le processus d'élaboration des lois (Mohun et Roberts, 2020^[68]). En 2020, par exemple, le parlement britannique a adopté une stratégie numérique quinquennale pour moderniser son fonctionnement interne et améliorer ses relations externes avec les administrés. De la même manière, la stratégie numérique du parlement australien pour la période 2019-22 comporte une feuille de route pour l'amélioration, par la technologie numérique, du travail des parlementaires et de leur engagement envers leurs administrés.

En ce qui concerne la mise en œuvre des technologies, l'enquête de l'OCDE de 2018 sur les pratiques budgétaires des parlements s'est intéressée à la participation publique au processus budgétaire. Sept parlements nationaux indiquent utiliser les e-pétitions (Estonie, Finlande, Allemagne, Corée, Luxembourg, Nouvelle-Zélande et Portugal) ; alors que les parlements de la France, la Grèce et la Suisse disent organiser des « débats numériques sur les plateformes de médias sociaux » (OCDE, 2019^[69]). Des pays comme la France et l'Argentine ont développé une plateforme numérique institutionnelle pour les pétitions et les consultations. D'autres pays, comme le Chili et le Brésil, ont mis en place une infrastructure numérique comprenant des applications de streaming, des outils de rédaction collaborative et des applications mobiles pour renforcer la participation des citoyens tout au long du cycle législatif.

Les administrations municipales, notamment, ont bien réussi à tirer parti des plateformes et des outils numériques afin de créer un écosystème numérique qui renforce la participation des citoyens. L'enquête des Nations Unies 2020 sur l'Administration en ligne révèle que la participation citoyenne se fait principalement par le biais des fonctions de réseaux sociaux (79 %), l'envoi d'un commentaire ou d'une réclamation (72 %), des processus de délibération et de prise de décision (45 %) et des informations sur les réunions publiques de la ville ou des conseils municipaux (43 %). Seul un petit nombre participe par le biais des forums de vote (28 %) ou publie un commentaire sur les processus de consultation (23 %) (UNDESA, 2020^[60]). Ces plateformes sont généralement intégrées dans des innovations ouvertes plus

larges, inscrites dans les stratégies de villes intelligentes et les initiatives d'administration ouverte. Par exemple, les principaux piliers de la stratégie Digital City de Barcelone incluent la transformation numérique, l'innovation numérique et l'autonomisation numérique, y compris la promotion des droits civiques dans les villes. En Colombie, la plateforme de participation citoyenne *Yo Participo*¹³ fait partie intégrante de la stratégie d'administration ouverte de la ville.

Nombre de villes dans le monde ont adopté des plateformes numériques de participation citoyenne. Ces plateformes permettent aux citoyens de s'impliquer dans un ensemble varié de mécanismes participatifs (budgets locaux, consultations, assemblées de citoyens, mairies ou sondages d'opinion, par exemple). En outre, elles centralisent et facilitent ainsi l'accès aux informations relatives au droit de participation, se prêtent à des discussions collectives, permettent un retour d'information sur des processus fermés. Elles sont progressivement associées à d'autres solutions numériques telles que des solutions d'identité numérique ou des chatbots gouvernementaux.

- En 2015, la ville de Madrid a lancé sa plateforme en ligne, *Decide Madrid*, avec pour ambition d'encourager la participation citoyenne à la gouvernance locale, aux budgets participatifs et aux projets d'investissement. Elle fonctionne sur la base d'un logiciel Open Source développé par la municipalité de Madrid, Consul, désormais déployé dans 135 villes et 35 pays.
- La ville de Barcelone a développé sa propre plateforme participative *Decidim Barcelona*, initialement dédiée au budget participatif et à la surveillance des travaux publics ; cette dernière permet à l'administration locale d'interagir avec les citoyens au travers de divers mécanismes, dont l'information et les données, les consultations publiques, les réunions municipales et les budgets participatifs. Elle s'appuie sur un logiciel Open Source (*Decidim*) désormais utilisé par de grandes villes ou régions comme Helsinki, Mexico, Milan et New York.¹⁴ Elle offre un espace numérique au sein d'un processus participatif où les citoyens peuvent débattre, répondre et rassembler des propositions.
- Better Reykjavik est une plateforme islandaise qui prône davantage de transparence et un rôle accru des citoyens dans l'établissement du budget de la ville ; les autorités locales intègrent cette solution dans leurs processus administratifs et entretiennent un dialogue permanent avec les citoyens sur les propositions et initiatives soumises par ces derniers.

Enfin, les organisations non gouvernementales exploitent également les outils numériques pour donner aux citoyens davantage de visibilité sur les institutions publiques, en s'associant souvent à des start-ups civiques. Au Royaume-Uni, par exemple, pour aller au-delà du simple accès à l'information et renforcer la responsabilité sociale, *mySociety* a mis au point des outils de démocratie numérique Open Source comme *TheyWorkForYou*, qui publie les relevés de votes en vue d'inciter les parlementaires à rendre compte de leur travail, et *WriteToThem*, qui permet aux citoyens d'échanger avec leurs élus, que bien souvent ils ne connaissent pas, grâce à un logiciel qui met en correspondance le code postal de l'administré et la circonscription concernée. Au Brésil, *Serenata de Amor* utilise l'intelligence artificielle pour auditer les comptes publics et permettre un contrôle externe sur les émoluments des parlementaires. Cette start-up civique et technologique a créé *Rosie*, un robot animé par l'IA, pour analyser les dépenses des parlementaires et détecter les transactions suspectes.

Cependant, ces outils et plateformes numériques doivent être inclusifs, « engageants » et accessibles à tous. Le développement d'un outil numérique peut avoir des répercussions sur la manière dont les citoyens interagissent et expriment leurs opinions. Il peut notamment s'agir de considérations sur le format des discussions (texte seul, hiérarchisation des commentaires, etc.) ou l'identification des participants (Shortall, 2020^[70]). La conception de la plateforme *Decide Madrid* devait répondre à deux critères essentiels : convivialité et simplicité d'utilisation. En vue d'améliorer la conception de son infrastructure numérique, la Chambre des députés du Brésil a mis en place un espace physique (*Hacker Lab*) où les différentes parties prenantes, dont des développeurs, des spécialistes des données, des concepteurs, des

experts en sciences sociales et des élus, peuvent collaborer, générant ainsi un écosystème numérique intégré qui permet une participation continue au processus de légifération.

Les outils numériques ne peuvent renforcer et améliorer un processus participatif qu'à la condition que le processus lui-même soit bien conçu et mis en œuvre. Les États devraient aussi avoir clairement à l'esprit la finalité et les résultats attendus de ces initiatives en intégrant les solutions numériques dans les processus d'administration publique et en assurant une réponse administrative appropriée aux contributions des citoyens. Pour soutenir les autorités publiques en la matière, en s'appuyant sur le rapport de 2020 intitulé « *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave* » (OCDE, 2020^[71]), l'OCDE publiera ses principes directeurs sur la participation des citoyens (*OECD Citizen Participation Guidelines*) qui proposent un parcours en dix étapes visant à concevoir, mettre en œuvre et évaluer comme il se doit un processus participatif. Ces principes directeurs prévoient une étape pour aider les autorités publiques à décider de la bonne approche quant à l'utilisation des outils numériques dans leur processus. Ils contiennent également des préconisations sur le choix des outils et sur les modalités de leur mise en œuvre.

Malgré ses promesses, la technologie n'est toutefois pas la panacée ; elle ne peut se substituer à une refonte indispensable des institutions publiques pour une meilleure représentation et une meilleure participation (voir le Chapitre 2), et l'offre des canaux numériques ne compensera pas non plus le faible intérêt des citoyens pour les discussions au niveau politique. Les outils numériques viennent davantage en appoint des mécanismes de participation traditionnels, qui sont toujours d'actualité, notamment en ce qui concerne les groupes marginalisés et vulnérables disposant d'une culture numérique restreinte. Ces outils contribuent en effet à diversifier les profils de citoyens engagés sur les canaux numériques et à prévenir ou limiter les nouvelles exclusions induites par la « fracture numérique ». Les solutions numériques elles-mêmes devraient être compatibles avec les règles, principes et contrôles démocratiques, être transparentes et responsables quant à leur propre impact, impliquer les citoyens d'un bout à l'autre de leur conception afin de garantir leur adéquation avec l'usage prévu, et garantir la sécurité et la protection de l'engagement et de la participation des citoyens. En outre, la construction d'une "aptitude démocratique" par le renforcement des capacités, de la confiance et de l'engagement des citoyens reste un facteur clé pour améliorer la participation au système démocratique (voir chapitre 2). L'engagement citoyen doit quant à lui être conforme aux freins et contrepoids mis en place par le législateur et être encadré par des systèmes qui protègent les programmes de l'action de certains groupes organisés cherchant à les exploiter à leur propre avantage.

5.3.2. (Ré)engager les natifs numériques

Renforcer l'engagement citoyen par la consultation et la participation en ligne semble particulièrement approprié pour les jeunes. L'enquête de l'OCDE sur la confiance montre qu'en moyenne 37.9 % des 18-29 ans font plutôt confiance à l'État, contre 41.8 % chez les 30-49 et 45.9 % pour les 50 ans et plus (OCDE, 2022^[32]). Si les jeunes, pour une part importante, peuvent être considérés comme des « Digital Natives », ils demeurent nettement sous-représentés au sein des institutions publiques et dans les formes institutionnalisées de participation politique, comme les plateformes électorales ou l'appartenance aux partis politiques. À l'inverse, avec la prolifération des outils numériques, les jeunes se sont progressivement tournés vers des formes non institutionnalisées d'engagement politique, y compris via des canaux numériques comme les médias sociaux (OCDE, 2020^[72] ; OCDE, 2022^[73]). Le guide de communication de l'OCDE Faire participer les jeunes au gouvernement ouvert (*OECD Communication Guide on Engaging Young People in Open Government*), par exemple, a été conçu pour aider les pays à mieux communiquer avec les jeunes afin de les amener à s'impliquer dans les réformes de l'administration ouverte, en s'appuyant sur les recherches et les études de cas réalisées dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2018^[29]).

En réponse à la crise de COVID-19, de nombreux États ont lancé des initiatives de participation numérique, y compris des consultations en ligne, afin d'impliquer les jeunes dans l'élaboration des réponses à la crise et des mesures de relance post-COVID. L'Allemagne, l'Estonie, la Lituanie, la Pologne et la Suisse, par exemple, ont organisé ou soutenu financièrement l'organisation de hackathons virtuels au cours des premières phases de la pandémie afin de favoriser l'émergence d'idées novatrices susceptibles de contribuer à limiter les conséquences sanitaires, sociales et économiques de la crise (OCDE, 2020^[74]). Les conclusions montrent que les stratégies d'engagement numérique qui privilégient une interaction bilatérale, où les jeunes se sentent responsabilisés et où la priorité est donnée aux approches collaboratives, sont plus susceptibles de se traduire par un engagement réel des jeunes dans les processus de participation publique (OCDE, 2018^[29]).

Les plateformes de participation numérique peuvent s'inspirer des canaux ou des espaces numériques investis par les jeunes pour inciter ce groupe sous-représenté à revenir vers la participation institutionnalisée. Les natifs du numérique sont présents dans les médias sociaux et ont intégré les communications et les canaux en ligne dans leurs interactions quotidiennes. La participation numérique pourrait prendre une forme la rapprochant davantage des espaces numériques existants afin de rendre ces possibilités de participation plus attrayantes pour les jeunes générations. Cela peut passer par l'adoption de fonctionnalités telles que le « ranking », l'interaction multimédia et la « gamification ». Par exemple, lors des élections présidentielles françaises de 2022, les ministres et les candidats ont eu recours à la plateforme de streaming de jeux vidéo Twitch pour s'engager auprès des jeunes électeurs. Les communautés civiques et technologiques ont créé des applications de type « Tinder », comme *Elyzee*, pour dynamiser le volume d'informations sur les campagnes et les programmes électoraux.

La Recommandation du conseil de l'OCDE sur la création de meilleures opportunités pour la jeunesse (*Recommendation of the Council on Creating Better Opportunities for Young People*), adoptée en juin 2022, souligne la possibilité d'utiliser les outils numériques pour mettre en œuvre des méthodes plus innovantes de communication et d'engagement auprès des jeunes, organisés ou non. Elle prend également acte du fait que les moyens numériques sont importants pour engager les jeunes à tous les stades de l'élaboration des politiques publiques et qu'il conviendrait de créer ou renforcer des structures, comme les organes consultatifs de la jeunesse, dans les domaines tels que la gouvernance et la politique relatives aux technologies numériques. Les États peuvent aussi prendre des mesures spécifiques afin de développer la capacité des jeunes à participer au dialogue démocratique sur des politiques visant à lutter contre le changement climatique, l'accroissement des inégalités et les menaces qui pèsent sur les institutions démocratiques (OCDE, 2022^[73]).

Enfin, on reconnaît de plus en plus l'importance de développer la citoyenneté numérique et de renforcer l'éducation à la citoyenneté numérique dans le but de promouvoir chez les jeunes l'engagement civique dans l'espace numérique (OCDE, à paraître^[75] ; Mossberger, Tolbert et McNeal, 2007^[76]). Cette nécessité s'explique par la façon dont les jeunes s'engagent et communiquent sur les enjeux civiques, par le biais des médias sociaux. Selon le Conseil de l'Europe (2016), « La citoyenneté numérique se réfère à la capacité de s'engager positivement, de manière critique et compétente dans l'environnement numérique, en s'appuyant sur les compétences d'une communication et d'une création efficaces, pour pratiquer des formes de participation sociale respectueuses des droits de l'homme et de la dignité grâce à l'utilisation responsable de la technologie » (Conseil de l'Europe, 2016^[77]). Les initiatives visant à renforcer une citoyenneté numérique responsable incluent le travail en partenariat avec les plateformes sur lesquelles les discours contraires aux valeurs démocratiques se généralisent, qui permettrait de cibler l'éducation politique des jeunes à l'ère du numérique, ou encore la collaboration avec les établissements scolaires pour soutenir l'engagement civique numérique des élèves. À cette fin, le Conseil de l'Europe élabore un *Cadre de référence des compétences pour une culture de la démocratie*, qui sera adapté en vue d'être utilisé dans les écoles primaires et secondaires et les établissements d'enseignement supérieur et de formation professionnelle de toute l'Europe, ainsi que dans les programmes d'études et d'enseignement nationaux.¹⁵

5.3.3. Garantir l'inclusion numérique

Les technologies digitales peuvent aussi contribuer à augmenter la représentation et la participation des groupes sous-représentés dans les processus démocratiques. Elles peuvent donner plus d'ampleur au processus participatif, en gommant les distances physiques, en permettant une interaction asynchrone et en mettant à disposition de nouvelles fonctionnalités, comme la traduction automatique. Mais elles peuvent aussi créer de nouvelles formes d'exclusion, dans la mesure où les hommes, les habitants des zones urbaines et les jeunes sont plus susceptibles d'être connectés que les femmes, les habitants des zones rurales et les personnes âgées (ITU, 2021^[78] ; OCDE, 2021^[79] ; OCDE, 2020^[80]).

Pour que s'épanouisse la démocratie numérique, les autorités publiques devraient donc régler la question des inégalités numériques (Schradié, 2018^[81]), à la fois en termes d'accès et de capacité à utiliser les technologies numériques, dans le cadre d'une participation civique et politique, en proposant des solutions analogues, en garantissant l'accès à Internet et en réduisant les écarts de compétences numériques entre les citoyens. Puisque l'activité politique et l'espace civique reposent de plus en plus sur les technologies et les outils numériques, les citoyens doivent disposer des compétences numériques suffisantes pour se familiariser avec les outils et les plateformes de participation numérique et en maîtriser l'utilisation. Pour limiter les risques d'exclusion des mécanismes de participation numérique et ne laisser personne pour compte dans la transition numérique, l'amélioration de la culture numérique est une nécessité. La participation numérique ne doit donc aucunement être exclusive et incompatible avec les canaux plus traditionnels, mais complémentaire de ceux-ci, afin de (ré)engager les citoyens dans la vie civique et les processus politiques.

Les pays prennent des mesures pour relever le défi des compétences numériques et lutter contre l'exclusion numérique, ce qui est indispensable pour des démocraties inclusives à l'ère numérique. L'inclusion numérique doit garantir que personne ne soit laissé pour compte dans la transition numérique, en termes d'accès, d'accessibilité financière et de capacité à utiliser les outils numériques de manière productive. Elle nécessite en particulier des approches différenciées adaptées aux besoins des différentes populations, notamment les groupes vulnérables, les personnes âgées et les personnes handicapées. En 2018, par exemple, la France a lancé une Stratégie nationale pour un numérique inclusif, avec une double ambition : évoluer vers une société numérique sûre, centrée sur l'humain. En assurant une formation numérique à 4.5 millions de ses citoyens, l'objectif est d'atteindre l'inclusion numérique d'un tiers de la population française à un horizon de 10 ans. Ces initiatives sont particulièrement importantes au niveau local, tant dans les zones rurales qu'urbaines. L'Écosse a mis sur pied un programme d'inclusion baptisé *No One Left Behind Digital Scotland*¹⁶ et adopté, en 2014, une Charte de la participation numérique (*Digital Participation Charter*)¹⁷ afin de promouvoir la participation citoyenne dans l'espace numérique.

Une question encore plus complexe est celle des efforts visant à améliorer la culture numérique en donnant aux citoyens les moyens d'utiliser la technologie ou de naviguer sur l'Internet de manière responsable et sûre. Ces efforts sont essentiels, car les services sont davantage accessibles en ligne et le recours à l'identité numérique est de plus en plus présent dans la vie des gens. La réduction des inégalités numériques passe par le déploiement de nombreux efforts, dont l'amélioration de l'infrastructure numérique existante, des formations spécialisées, et des programmes de sensibilisation à la sécurité numérique. Toutes ces initiatives visent à offrir une aide ciblée aux citoyens afin qu'ils puissent exploiter, de façon efficace et sûre, les outils numériques pour renforcer leur participation à la politique locale et à la vie civique (OCDE, 2019^[82]). Par exemple, le Portugal offre à ses citoyens une formation à la cybersécurité.¹⁸

5.3.4. Pistes pour l'avenir

La perspective d'améliorer la qualité et l'impact de la participation citoyenne à l'ère du numérique en exploitant tout le potentiel des nouvelles technologies permet aux pouvoirs publics de dégager un certain nombre de priorités :

- Contrôler, améliorer et actualiser en permanence les outils de démocratie numérique afin de donner aux citoyens, en particulier aux jeunes, les moyens de prendre part aux décisions qui concernent leur vie quotidienne, avec l'appui de technologies civiques innovantes et de nombreuses parties prenantes (utilisateurs et communautés techniques) ;
- Fournir les ressources nécessaires (humaines, financières et techniques) pour développer, maintenir et utiliser des outils numériques à des fins démocratiques, notamment l'analyse des contributions des citoyens reçues via ces outils ;
- Soutenir une évolution vers des écosystèmes intégrés d'outils et de plateformes qui dessinent un espace cohérent de participation numérique, en particulier au niveau des villes ;
- Veiller à ce que les technologies et les outils utilisés dans les processus participatifs soient adaptés à la démocratie : ils doivent respecter les principes de transparence et de responsabilité, des normes éthiques, mettre en œuvre une solide protection des données et une transparence algorithmique ;
- Démontrer et communiquer les résultats de la participation des citoyens à la prise de décision et à la conception conjointe de mesures politiques, en particulier au niveau local et municipal ;
- Assurer une gouvernance solide des processus participatifs afin d'éviter qu'ils ne soient détournés au profit d'intérêts particuliers, garantir la représentativité, établir des liens solides avec les institutions démocratiques traditionnelles, en particulier le parlement, et veiller à ce que les attentes concernant les résultats de ces processus participatifs soient satisfaites, notamment grâce à une solide communication ex ante et ex post ; et
- Prendre des mesures pour réduire la fracture numérique en garantissant l'égalité d'accès aux outils démocratiques qu'offre l'ère du numérique, et favoriser l'inclusion de communautés marginalisées et de groupes vulnérables afin que personne ne soit laissé pour compte, en tirant parti de l'utilisation combinée d'outils numériques et analogiques.

5.4. Améliorer la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics à l'ère numérique

La numérisation offre une multitude de possibilités d'améliorer la transparence, la responsabilité et l'intégrité des pouvoirs publics. La transformation numérique des administrations publiques permet l'automatisation des processus et la numérisation des données au sein des administrations publiques, ce qui améliore non seulement l'efficacité et la fiabilité des opérations gouvernementales, mais aussi leur transparence et la diminution des possibilités de violation de l'intégrité. Elle permet également à des guichets de service plus agiles d'interagir avec les utilisateurs, ce qui améliore la réactivité, la transparence et la responsabilité dans la prestation des services publics. Depuis la fourniture proactive de données ouvertes jusqu'à la diffusion en direct des débats gouvernementaux et parlementaires, en passant par les vérifications alimentées par l'intelligence artificielle et l'analyse de données, les possibilités sont nombreuses de tirer parti des nouvelles technologies pour moderniser l'administration.

Néanmoins, il n'est pas toujours facile de concevoir des mécanismes de transparence « adaptés » dans le contexte du numérique. Par exemple, accroître la disponibilité des données administratives et des technologies civiques ne renforce pas automatiquement le pouvoir d'action des citoyens, en l'absence d'un contexte institutionnel suffisamment réactif pour traiter les demandes. Une plus grande ouverture des

données publiques et une analyse plus efficace de la lutte contre la corruption pourraient provoquer, à court terme, une sensibilisation accrue des citoyens à l'égard de la corruption. Il ne faudrait sans doute pas s'attendre à un contrôle externe plus efficace de la part des organisations civiques et des institutions de responsabilisation, qui ne disposent peut-être pas des compétences ou des moyens d'utiliser efficacement ces innovations numériques, ni des incitations politiques pour y donner suite. En outre, pour accroître la transparence et la responsabilité du secteur public dans ses activités, il convient d'associer les avantages des technologies émergentes, en particulier l'analyse des données et l'intelligence artificielle, à de nouveaux moyens de garantir la fiabilité de leur utilisation par les pouvoirs publics.

5.4.1. Ouverture des données publiques

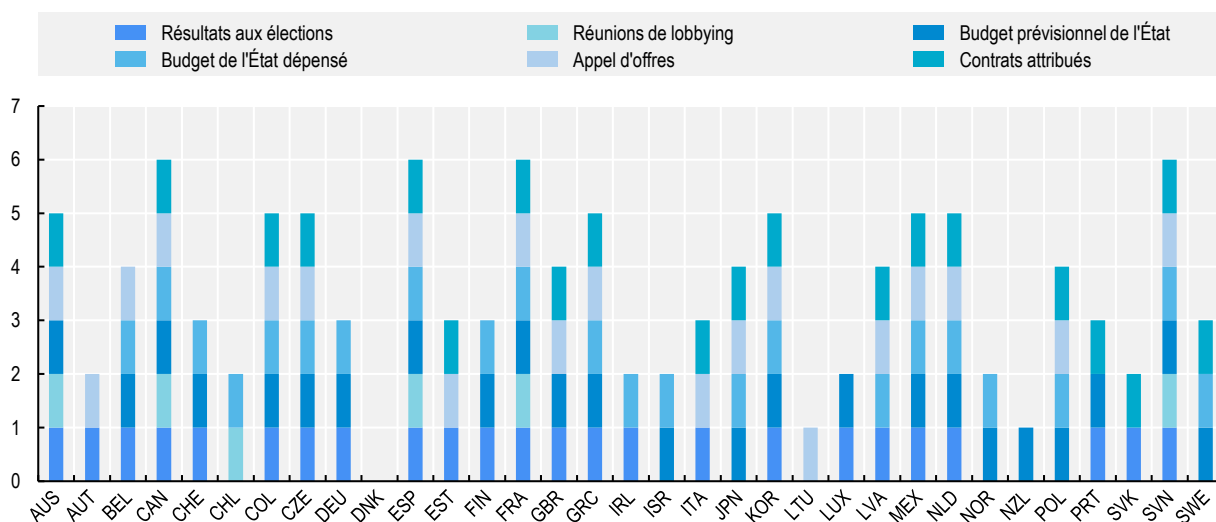
De nombreux gouvernements ont fait des progrès considérables en matière d'ouverture des données publiques aux fins de soutenir la transparence des processus d'élaboration des politiques (G8, 2013^[83]). Des données publiques ouvertes de qualité sont essentielles pour que les unités de réalisation au sein des centres de gouvernement puissent mieux superviser et contrôler les performances globales des pouvoirs publics. Les dispositions relatives aux données ouvertes désignent « *les modalités non discriminatoires d'accès aux données et de partage de celles-ci, dans des conditions où les données sont lisibles par la machine, accessibles et pouvant être partagées, à titre gratuit, et utilisables par quiconque, à quelque fin que ce soit, dans le respect tout au plus d'exigences préservant l'intégrité, la provenance, l'attribution et l'ouverture* » (OCDE, 2021^[84]). Les données publiques ouvertes aident les gouvernements à améliorer l'efficacité opérationnelle des administrations publiques, la qualité des dépenses publiques et le ciblage des programmes sociaux. Elles ont également joué un rôle essentiel dans l'amélioration de la conception, de la prestation et de la réactivité des services publics, via une meilleure adaptation aux besoins des utilisateurs (OCDE, 2019^[85]). En outre, elles s'avèrent être un outil essentiel pour accroître la transparence et la responsabilité des politiques et des programmes publics, contribuant à garantir l'intégrité et à atténuer la fraude dans les domaines politiques à haut risque tels que la fiscalité, la budgétisation et les marchés publics.

Les pays ouvrent les données relatives aux élections, au lobbying, à la budgétisation et aux marchés publics afin d'accroître la transparence et la responsabilité en matière de gouvernance publique (Graphique 5.2). Ainsi que le précise la Section 5.2 du présent chapitre, des données électorales ouvertes sont essentielles pour renforcer l'intégrité des élections et responsabiliser les acteurs électoraux. Il peut s'agir de données sur les résultats des élections, ainsi que de données sur les circonscriptions électorales, le financement des campagnes, l'inscription des électeurs et la résolution des différends. En plus de faciliter la participation, l'ouverture des données afférentes aux partis politiques peut contribuer à rétablir la confiance dans ces derniers et à améliorer la responsabilité de la démocratie représentative basée sur les partis (Scarrow, Webb et Poguntke, 2017^[86]). En outre, la publication de données ouvertes sur le lobbying peut contribuer à renforcer la transparence et la confiance dans les processus décisionnels publics en atténuant les risques d'influence indue. La Commission et le Parlement européens ont mis en œuvre une approche globale pour ouvrir les données sur le lobbying, notamment un registre des lobbyistes, des réunions et des activités externes des fonctionnaires avec les lobbyistes. La société civile réutilise ces données pour développer des mécanismes de surveillance, tel que le portail européen Integrity Watch.¹⁹

Les pouvoirs publics rendent disponibles mettent à disposition une série de données budgétaires ouvertes, notamment des données sur la gestion des recettes, les investissements publics et les marchés publics. Ces données budgétaires ouvertes contribuent à la fois à améliorer le fonctionnement du gouvernement et à permettre un contrôle externe. Les institutions publiques elles-mêmes, en particulier les ministères des finances, ont tout intérêt à améliorer la fiabilité, l'accessibilité et la réutilisabilité des informations sur les finances publiques, notamment celles des administrations locales et municipales, car la tendance à la décentralisation fiscale a considérablement augmenté la part des ressources publiques gérées et administrées par les autorités locales et les entreprises publiques. La société civile, les organisations

professionnelles et les développeurs de logiciels utilisent également ces données pour mettre au point des outils de suivi des recettes et des dépenses, produisant des applications et des documents visuels en libre accès qui renforcent la transparence budgétaire. Les pouvoirs publics ont adopté des plans d'action pour un gouvernement ouvert avec un engagement spécifique à renforcer la transparence fiscale. Ils ont également adhéré à des initiatives et des normes volontaires qui ont fait progresser de manière significative la transparence budgétaire.²⁰ La *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire* (OCDE, 2017^[87]) définit une série de normes minimales pour les données budgétaires ouvertes. Enfin, les données ouvertes qui contiennent des informations sur le lobbying peuvent, avec l'usage de normes et d'identifiants, faciliter grandement la transparence et l'intégrité au sein du secteur public, par exemple en soutenant le recoupement de données provenant de différentes sources comme les contributions au financement politique (OCDE, 2021^[35]).

Graphique 5.2. Disponibilité de données ouvertes relatives au budget, aux marchés publics, aux élections et au lobbying sur le portail à guichet unique de l'administration centrale/fédérale pour les données ouvertes



Note : Les données ne sont pas disponibles pour le Costa Rica, la Hongrie, l'Islande, la Türkiye et les États-Unis. Le graphique montre les pays qui ont répondu par l'affirmative à la question « Les données suivantes sont-elles accessibles au public (directement ou indirectement) sur le portail à guichet unique de l'administration fédérale/centrale ? ». Les pays qui ont répondu par la négative disposent peut-être de données ouvertes de ce type, mais elles ne sont pas centralisées sur un portail à guichet unique dédié aux données ouvertes.

Source : Enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes 4.0. Les réponses finales ont été présentées et validées en 2019.

Des innovations numériques exploitant les données sont également déployées par les administrations nationales et municipales, ainsi que par les organismes de contrôle, pour suivre la mise en œuvre financière et physique des travaux publics. Des plateformes de géoréférencement, souvent développées ou utilisées par les ministères des finances et les instances de contrôle, ont été utilisées pour suivre l'évolution des dépenses d'investissement public. Par exemple, en Amérique latine, plusieurs gouvernements, dont l'Argentine, la Colombie, le Costa Rica et le Pérou, ont amélioré leurs systèmes de gestion des investissements publics afin de mieux suivre les travaux publics et de favoriser la transparence des marchés publics. La Colombie a mis au point une application mobile appelée *Elefantes Blancos* qui invite les citoyens à surveiller les projets de travaux publics négligés, abandonnés ou surfacturés.

Il est désormais avéré que la pertinence des données ouvertes sur les marchés contribue à ancrer l'intégrité dans le secteur public. Un grand nombre de pays de l'OCDE ont fait des progrès considérables ces dernières années en recourant à des outils numériques pour ouvrir les données sur les marchés

publics, notamment la France, l'Italie, les Pays-Bas, le Mexique et la Colombie (Open Contracting Partnership, 2022^[88]). Étant donné que les marchés publics représentaient environ 12.6 % du PIB des pays de l'OCDE en 2019 (OCDE, 2021^[61]), la publication de ces données induit un renforcement important de la transparence, mais aussi de l'efficacité des dépenses publiques dans cette période de contraintes budgétaires et de ralentissement économique. Même si de nombreux pays de l'OCDE ont fait des progrès considérables en matière de publication de telles données, celles contenant toutes les informations pertinentes sur les marchés publics, au-delà des renseignements d'ordre contractuel, font encore largement défaut dans de nombreux pays du monde entier, notamment dans les formats standardisés qui facilitent leur réutilisation à des fins secondaires (Open Contracting Partnership, 2022^[88]). L'amélioration de la qualité des données sous-jacentes est essentielle afin qu'elles puissent être réutilisées efficacement par les entités publiques, les organismes de contrôle et la société civile.

Les organismes de l'administration centrale (ministères des finances et organismes de passation de marchés de l'administration centrale) ainsi que les institutions de surveillance indépendantes développent de plus en plus d'outils d'analyse de l'intégrité en s'adossant à des données ouvertes sur les marchés publics. Les ministères des finances, les autorités fiscales et les organismes de passation de marchés de l'administration centrale élaborent et déploient des plateformes dédiées à l'analyse de données et à l'intelligence artificielle pour mieux contrôler les dépenses publiques des ministères de tutelle et des administrations infranationales. Les institutions de surveillance indépendantes telles que les bureaux d'audit et les agences de lutte contre la corruption ont recours à des robots dotés d'intelligence artificielle pour signaler les irrégularités dans les marchés publics, en particulier au niveau infranational. Ces outils se sont révélés particulièrement utiles pendant la pandémie pour détecter les anomalies dans les dépenses de santé d'urgence, ainsi que pour faciliter un contrôle continu et efficace dans les environnements de travail à distance (OCDE, 2022^[89]). Au Brésil, ALICE (Analisador de Licitações, Contratos e Editais), l'analyseur d'offres, de contrats et d'avis publics déployé par le Bureau du contrôleur général de l'Union (CGU) et la Cour fédérale des comptes (TCU) a eu un impact positif significatif. Il a en effet permis de recenser les risques d'intégrité au Brésil et de s'attaquer à la corruption dans les marchés publics de l'administration publique fédérale. Plus de 100 000 avis de marché ont été analysés et, entre décembre 2018 et novembre 2019, 8 offres ont été révoquées, pour un montant total d'environ 3.2 milliards BRL. En outre, 14 offres ont été suspendues suite à la détection de signes de corruption par ALICE, pour un montant total de 470 millions BRL. En 2021, 139 566 offres ont été évaluées ainsi que 35 461 avis (OCDE, 2022^[90]).

Les organismes de contrôle font équipe avec des start-ups spécialisées dans les technologies d'administration publique (Govtech) en vue d'exploiter la richesse et la diversité des données pour détecter les tendances douteuses et lancer des signaux d'alerte. De plus en plus, des start-ups fondées sur la technologie et alimentées par les données cherchent à nouer des partenariats à impact social avec la société civile pour tirer parti de ces données contre la corruption. Par exemple, la start-up française Linkurious et la suédoise Neo Technology ont aidé le Consortium international des journalistes d'investigation à extraire un sens de la masse des données divulguées par le cabinet d'avocats panaméen Mossack Fonseca, déclenchant le scandale planétaire des « Panama Papers ». La disponibilité de technologies civiques réutilisant des données ouvertes a réduit les asymétries d'information entre les citoyens et les pouvoirs publics, et a renforcé l'engagement des citoyens envers l'intégrité publique et la lutte contre la corruption. Les citoyens peuvent tirer parti des innovations numériques pour détecter les irrégularités potentielles dans les services publics et les marchés publics, poser des questions sur des processus bureaucratiques compliqués, et générer et diffuser des informations sur les irrégularités commises dans le secteur public (OCDE, 2017^[91] ; Bauhr et Grimes, 2013^[92] ; GIZ, 2018^[93]).

Par exemple, les systèmes de notification et de divulgation en ligne concernant le financement politique permettent aux citoyens de consulter les dons faits aux partis politiques et leurs rapports financiers annuels, et de militer en faveur de rapports de financement, tant pour les partis que pour les candidats (International IDEA, 2017^[94]). De la même manière, les applications mobiles offrent aux lanceurs d'alerte

un canal sûr et anonyme pour divulguer les activités illégales ou contraires à l'éthique auxquelles ils font face sur leur lieu de travail. D'autres plateformes civiques/technologiques contribuent à superviser et promouvoir la transparence et l'intégrité des institutions démocratiques et de leurs représentants. Citons à titre d'exemples *Vouli Watch* en Grèce ou *Parlamenteur* en Slovaquie, ainsi que d'autres initiatives portant sur la responsabilité et le positionnement des élus comme *Who can I vote for* au Royaume-Uni ou sur les procédures de passation des marchés publics comme *Harta Banilor Publici* en Roumanie.

Enfin, la réforme de la justice ouverte peut favoriser la confiance dans l'administration de la justice et dans le système judiciaire (Lelièvre, 2017^[95] ; OCDE, 2022^[96]). L'État de droit est au cœur de la démocratie et de la confiance dans les institutions. Pourtant, l'enquête de l'OCDE sur la confiance indique que, si la confiance globale des citoyens dans le système judiciaire est relativement élevée, seuls 4 répondants sur 10, en moyenne, pensent que les tribunaux de leur pays rendent leurs décisions librement, sans interférence ni influence politique (OCDE, 2022^[32]). La publication proactive de données ouvertes pertinentes, tout en protégeant la vie privée des parties concernées et en utilisant des outils d'auto-assistance faciles à utiliser pour trier les questions juridiques, peut contribuer à renforcer la transparence en matière d'administration de la justice et d'accès inclusif à la justice. En effet, une telle publication peut favoriser l'intelligibilité et la traçabilité des décisions judiciaires et des normes applicables (par exemple, en présentant les informations disponibles en ligne dans un langage simple). Ces stratégies permettent aux personnes et aux entreprises de connaître, comprendre et faire valoir leurs droits et de suivre la résolution de leurs problèmes juridiques. En outre, les pays rédigent de plus en plus de conseils juridiques en langage simple à l'intention des citoyens. C'est, par exemple, le cas du site internet britannique intitulé « *You and the judiciary* » (Vous et le système judiciaire), qui dispense des informations et des conseils clairs sur la manière de saisir un tribunal, de prononcer une peine, de faire appel d'une décision, de s'adresser aux membres du système judiciaire et de déposer une plainte. Il fournit de surcroît des liens utiles vers les formulaires nécessaires et les entités auxquelles s'adresser pour obtenir une assistance juridique gratuite (UK Courts and Tribunals Judiciary, s.d.^[97]).

L'obtention de systèmes judiciaires plus intelligents passe nécessairement par une innovation numérique et la transformation numérique des systèmes judiciaires a accéléré le rythme ces dernières années. De nombreux pays de l'OCDE, comme la Colombie, la Lettonie, le Portugal, la Nouvelle-Zélande, l'Espagne et le Royaume-Uni, se sont lancés dans des réformes de l'administration de la justice axées sur la personne, en exploitant des solutions orientées données et des solutions numériques pour améliorer la transparence, l'efficacité et les prestations. Par exemple, le Portugal a élaboré un programme complet axé sur le numérique afin de moderniser le secteur de la justice en vue de le rendre plus transparent, plus accessible et plus efficace. Plusieurs initiatives récentes se distinguent, dont le programme *Justiça + Próxima*, le projet Tribunal+ et le projet horizontal Simplex+, qui visent à promouvoir l'innovation et les services centrés sur l'utilisateur en faisant intervenir des technologies numériques et l'interopérabilité des données, complétées par la simplification et la numérisation administratives (OCDE, 2020^[98]). Ces réformes visent à améliorer l'expérience des usagers des tribunaux, par exemple en assurant la traçabilité des dossiers, en réduisant le temps nécessaire pour instruire et résoudre des affaires dans un tribunal, et en simplifiant et standardisant les processus dans une optique d'amélioration de l'efficacité.

5.4.2. Tirer parti des technologies émergentes

Les technologies émergentes peuvent, si elles sont testées de manière appropriée et utilisées de façon responsable, contribuer à accroître la transparence et la responsabilité des pouvoirs publics dans leurs activités. Par exemple, l'aspect immuable de la technologie Blockchain en fait un outil utile pour renforcer la transparence dans les transactions à haut risque comme l'enregistrement des biens ou des titres fonciers, les marchés publics, les transferts d'argent ou la distribution d'aides financières (Berryhill, Bourgerie et Hanson, 2018^[99]). Cette technologie a également été déployée pour lutter contre la fraude et prévenir la corruption dans le commerce des matières premières, par exemple en matière d'exploitation forestière illégale qui nuit à l'environnement ou de commerce des « diamants de sang » en provenance de zones de

conflit. Pourtant, l'utilisation de la technologie Blockchain dans le secteur public reste limitée et des recherches récentes montrent que, bien qu'elle suscite un fort intérêt et soit de plus en plus connue, son impact reste minimal dans le secteur public, où peu de projets ont dépassé le stade du petit projet pilote (Lindman et al., 2020^[100]).

Quand elle est adossée à des données de qualité, l'intelligence artificielle offre d'immenses possibilités d'améliorer et d'automatiser la détection et la prévision des fraudes et de la corruption dans un large éventail de secteurs, comme la cartographie des réseaux de relations, l'utilisation de sociétés fictives, les juridictions extraterritoriales ou les informations bancaires des soumissionnaires, afin de traiter les risques potentiels avant d'émettre un contrat (OCDE/CAF, 2022^[101]). L'analyse de données structurées et non structurées peut aider les experts dans diverses disciplines à détecter, analyser et prévenir les risques stratégiques, opérationnels et de réputation, notamment les risques de corruption, de fraude, de gaspillage et d'abus. Comme indiqué précédemment, les organismes de contrôle centraux et les institutions de surveillance indépendantes développent et déploient des outils d'intelligence artificielle afin de mieux identifier les structures suspectes et de déclencher des signaux d'alerte, en particulier dans le domaine des marchés publics. Par exemple, les entités publiques responsables de la santé et des allocations de chômage utilisent les techniques d'analyse pour évaluer les risques et s'assurer que les fonds publics vont aux bénéficiaires prévus, tout en garantissant une prestation de services efficace. En Espagne, le contrôleur général utilise également des modèles d'intelligence artificielle et d'apprentissage automatique pour détecter les cas présentant un risque élevé de fraude dans les programmes de subventions et d'aides (OCDE, 2021^[102]).

Si l'utilisation des données et de l'intelligence artificielle pour améliorer les services publics présente de nombreux avantages, elle doit également être transparente, digne de confiance et atténuer les risques de manière proactive. Les prédictions et les performances des algorithmes peuvent être limitées et biaisées par les décisions et les valeurs de ceux qui les conçoivent, la qualité des données d'entraînement qu'ils utilisent et les objectifs visés. L'analyse des données dans le secteur public soulève en outre des questions juridiques, éthiques et techniques complexes en ce qui concerne la collecte, le traitement et la réutilisation des données. Étant donné que les pouvoirs publics, à tous les niveaux, ont de plus en plus recours aux systèmes algorithmiques de prise de décisions pour concevoir et fournir des services publics, l'utilisation même des algorithmes marque une nouvelle frontière en matière d'équité, d'obligation de rendre compte et de responsabilité de l'administration publique. Il faudra également réduire de manière cohérente et proactive les risques juridiques, fiscaux et politiques d'une mauvaise utilisation des algorithmes d'IA dans le secteur public, comme l'illustre l'expérience récente des Pays-Bas en la matière dans plusieurs secteurs dont la protection sociale et la fiscalité (Encadré 5.1). Par conséquent, de nombreux gouvernements établissent des normes cadrant la responsabilité en matière d'algorithmes dans le secteur public, via, par exemple, des registres publics d'algorithmes que doivent renseigner les agences publiques (cf. section suivante du présent chapitre). En 2020, les villes d'Amsterdam et d'Helsinki ont mis en place des registres d'IA pour préciser la manière dont elles utilisent les algorithmes dans le cadre de la prestation des services publics. Pour chaque algorithme répertorié dans le registre, les informations suivantes doivent être indiquées : ensembles de données utilisés pour entraîner un modèle, description de la manière dont l'algorithme est utilisé, description de la manière dont les humains utilisent la prédiction et description de la manière dont les algorithmes ont été évalués en termes de biais ou de risques potentiels. Les registres confèrent également aux citoyens un moyen de surveiller les algorithmes utilisés par leur administration locale, ce qui leur permet d'évaluer, d'examiner ou de remettre en question l'application de l'IA par les autorités publiques.

Encadré 5.1. Détection des risques dans les algorithmes du secteur public aux Pays-Bas

En 2022, la Cour des comptes néerlandaise a constaté que divers algorithmes de l'administration publique ne fournissaient pas de garanties suffisantes, exposant les pouvoirs publics à des risques divers. Les années précédentes, deux algorithmes également jugés non conformes aux exigences légales avaient été détectés. Le système d'algorithmes SyRI (System Risk Indication), un instrument juridique que le gouvernement néerlandais utilisait pour détecter les fraudes dans différents domaines comme les prestations, les allocations et les impôts, a été interdit après qu'il a été constaté qu'il violait le droit au respect de la vie privée et familiale. Dans une autre affaire, l'autorité néerlandaise de protection des données (AP) a infligé une amende de 3.7 millions d'euros à l'administration fiscale et douanière après avoir constaté un traitement irrégulier des données à caractère personnel dans le dispositif de signalisation des fraudes (FSV). Le FSV générait une liste noire permettant à l'administration fiscale et douanière de surveiller les indices de fraude, mais ce système a entraîné de graves conséquences pour de nombreuses personnes qui y figuraient à tort.

Source : <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-03-13/netherlands-court-prohibits-governments-use-of-ai-software-to-detect-welfare-fraud/> ; <https://eulawenforcement.com/?p=7941> ; <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/boete-belastingdienst-voor-zwarte-lijst-fsv> ; <https://www.cliffordchance.com/insights/resources/hubs-and-toolkits/talking-tech/en/articles/2022/04/dutch-government-fraud-scandal-leads-to-record-breaking-gdpr-fin.html> ; <https://english.rekenkamer.nl/publications/reports/2022/05/18/an-audit-of-9-algorithms-used-by-the-dutch-government>.

5.4.3. Réduire le pouvoir discrétionnaire et améliorer l'équité

Via la transformation numérique des services publics de bout en bout, les pouvoirs publics peuvent renforcer l'équité et l'égalité de traitement. L'enquête de confiance de l'OCDE indique que seuls 4 répondants sur 10 (39.8 %) dans les pays de l'OCDE pensent que les riches et les pauvres sont traités de la même manière par les fonctionnaires (OCDE, 2022^[32]). En outre, seuls 15 pays de l'OCDE comptent entre 50 et 75 % de personnes interrogées qui s'attendent à être traitées équitablement lorsqu'elles demandent une prestation publique ou utilisent un service public. Les services publics numériques contribuent à normaliser et à garantir l'égalité d'accès des citoyens aux services publics, mais il reste des progrès à faire. L'accès équitable aux services numériques en ligne requiert un accès universel et la capacité d'utiliser les canaux numériques, afin de « ne laisser personne de côté », ce qui n'est pas le cas dans la plupart des pays. C'est pourquoi les pouvoirs publics combinent les canaux de services en ligne et hors ligne pour assurer un accès universel. Néanmoins, la transformation numérique des processus administratifs de back-office a considérablement amélioré la prestation de services. Elle a également contribué à renforcer la fiabilité des pouvoirs publics et peut également améliorer leur réactivité aux besoins des utilisateurs. Du point de vue de la conception, l'intégration des besoins et des limites des citoyens par le biais d'une approche centrée sur l'utilisateur peut contribuer à produire des services plus accessibles et utilisables, et à faire participer un plus grand nombre d'utilisateurs au processus démocratique. Ces dimensions sont au cœur des prochains *Principes de bonnes pratiques pour la conception et la fourniture de services publics à l'ère du numérique* de l'OCDE.

L'expansion des services publics directement accessibles en ligne et de bout en bout contribue à la fois à la fiabilité et à l'intégrité de ces services. En numérisant les services publics, l'administration cherche avant tout à améliorer l'efficacité et l'efficience des prestations de services, mais en limitant le pouvoir discrétionnaire, ces réformes réduisent également les formalités administratives et donc la petite corruption (Aiolfi, 2017^[103]). Cet effet est particulièrement manifeste dans les économies émergentes pour les services indispensables très utilisés dans la vie courante, comme les certificats de naissance, les permis de conduire, les permis de construire ou les licences commerciales, des services publics à fort

impact qui sont particulièrement vulnérables aux pots-de-vin. La transformation numérique des services publics réduit également les asymétries d'information entre l'administration et les utilisateurs (citoyens et entreprises), souvent source de corruption (Charoensukmongkol et Moqbel, 2014^[104] ; Adam et Fazekas, 2018^[105]). Elle permet d'obtenir des données de meilleure qualité sur les goulets d'étranglement et les vulnérabilités dans les prestations de services, ce qui est essentiel pour améliorer la qualité des services et la satisfaction des usagers.

La transformation numérique des services publics contribue à réduire la charge réglementaire, simplifie les procédures administratives et génère des avantages importants sur le plan de l'intégrité. Les services publics fiables et à l'épreuve de la corruption contribuent, quant à eux, à accroître la confiance dans l'administration et dans sa capacité à fournir en continu des prestations fiables de manière équitable. L'association entre la transformation numérique et la simplification des procédures bureaucratiques tend à améliorer à la fois leur transparence et leur fiabilité en matière de prestation des services publics et à offrir un accès équitable aux services administratifs pour les usagers. L'automatisation des processus bureaucratiques et la diminution de la dépendance à l'égard du papier limitent le pouvoir discrétionnaire et les interférences arbitraires, ce qui rend les services publics transactionnels moins vulnérables aux risques de falsification. En particulier, les solutions numériques servant à payer les services publics réduisent considérablement les risques de sollicitation de pots-de-vin pour les citoyens et les entreprises.

5.4.4. Pistes pour l'avenir

Pour l'avenir, un certain nombre de priorités à prendre en compte par les pouvoirs publics se dégagent :

- Intensifier les efforts pour faire progresser la disponibilité, l'accessibilité et la réutilisation des données publiques ouvertes tout en garantissant l'utilisation éthique et responsable des données et des solutions d'intelligence artificielle dans le secteur public ;
- Développer la réutilisation des données et l'application de nouvelles technologies tout au long du cycle politique, notamment par le biais d'institutions garantes de l'intégrité, afin d'améliorer le rapport qualité-prix, de renforcer la responsabilité et d'empêcher la mauvaise utilisation des ressources publiques ;
- Intégrer les principes d'ouverture de l'administration publique, notamment en généralisant l'ouverture des données budgétaires et des pratiques de passation de marchés à tous les niveaux de l'administration ainsi que dans les entreprises publiques ;
- Réduire le pouvoir discrétionnaire et améliorer l'équité dans l'élaboration des politiques et l'accès aux services en concevant des services publics centrés sur les usagers et numériques par essence.

5.5. Réaménager la gouvernance publique au service de la démocratie numérique : institutions et cadres juridiques

Il incombe en premier lieu aux pouvoirs publics d'orienter la transformation numérique de manière à renforcer la démocratie, en établissant des modèles et des normes de gouvernance qui reflètent les valeurs démocratiques, en octroyant le contrôle de la conformité et en proposant des recours efficaces en cas d'infraction des droits. Si la transformation numérique peut constituer une menace pour les institutions démocratiques, une gouvernance numérique plus mature peut également en tirer parti pour aider à rétablir et à renforcer les institutions démocratiques, lorsqu'elle est soutenue par des dispositions institutionnelles et de gouvernance adéquates (Berg et Hofmann, 2021^[11]).

Pour ce faire, les pouvoirs publics adaptent l'architecture démocratique et renforcent leurs capacités institutionnelles pour mieux favoriser la démocratie numérique et atténuer les risques numériques pour la démocratie. Ces dernières années, les gouvernements des démocraties de l'OCDE ont lancé diverses initiatives dans ce sens. Pour exploiter au mieux la transition numérique au service de la démocratie, les pouvoirs publics doivent actualiser et transformer les institutions du secteur public, réviser les cadres normatifs et élaborer de nouvelles méthodes de travail, tant au niveau national qu'international. Cette section examine la manière dont les pouvoirs publics réadaptent la gouvernance publique à la démocratie numérique en aménageant les institutions politiques existantes et en créant de nouvelles i) institutions politiques ; ii) cadres juridiques et réglementaires ; iii) organismes et dispositifs réglementaires ; iv) formes de coordination internationale.

5.5.1. Institutions politiques au service de la démocratie numérique

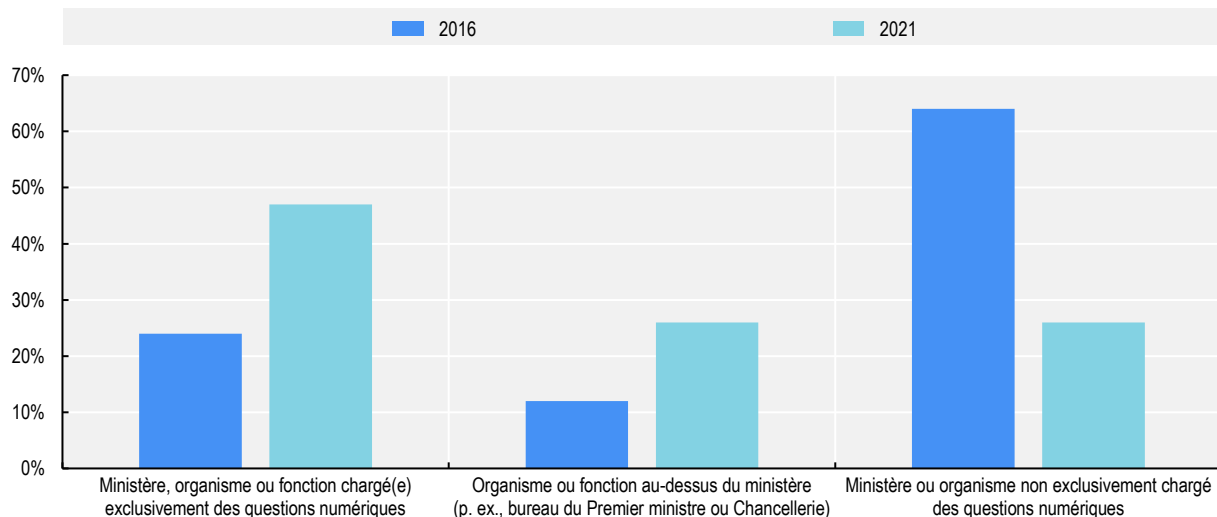
Quel que soit le choix du modèle institutionnel, il est important de s'assurer de la capacité des pouvoirs publics à piloter des approches pangouvernementales de la transformation numérique, qui protègent les droits individuels et collectifs, promeuvent les valeurs démocratiques et obligent les institutions publiques à utiliser les technologies dans le respect de l'éthique. Pour suivre le rythme des avancées technologiques et de l'évolution des mandats, il peut également être nécessaire de modifier les ressources en compétences, de renforcer les capacités réglementaires des institutions et d'adapter les structures institutionnelles existantes. Il convient également de veiller à ce que la fonction publique reste adaptée à ses objectifs (OCDE, 2020^[106] ; OCDE, 2021^[107] ; OCDE, 2021^[108]) favoriser l'adoption de l'inclusion numérique par les fonctionnaires et les sensibiliser à l'utilisation éthique des données.

Dans l'ensemble de l'OCDE et au-delà, les pays appliquent différents modèles de gouvernance nationaux et internationaux pour coordonner la conception et le déploiement des politiques visant à permettre la transition numérique. Les responsabilités des organismes existants sont ajustées, ou de nouvelles institutions, de nouveaux rôles et de nouvelles fonctions apparaissent. Dans de nombreux cas, des ajustements sont apportés aux cadres institutionnels existants pour garantir des approches pangouvernementales de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les centres de gouvernement et les principaux ministères de tutelle jouent un rôle prépondérant dans le pilotage et la direction de la conception, du développement et de la mise en œuvre des politiques.

Les centres de gouvernement, en particulier, jouent un rôle essentiel dans la définition d'une stratégie numérique nationale et dans sa mise en œuvre au sein du gouvernement. Entre 2016 et 2021, la part des pays ayant attribué la responsabilité de l'élaboration et de la supervision de leur stratégie nationale de transformation numérique à un ministère, un organisme ou un poste dédié a connu une hausse de 24 % à 47 % (Gierden et Leshner, 2022^[109]). La part des pays attribuant cette responsabilité à leur organe administratif central (présidence ou cabinet du Premier ministre) ou à une fonction supérieure au ministère (par exemple, un vice-Premier ministre) a également nettement augmenté, passant de 12 % à 26 % (Graphique 5.3) (Gierden et Leshner, 2022^[109]). En Espagne, la vice-présidence des affaires économiques et de la transformation numérique joue un rôle central dans l'élaboration et le déploiement des stratégies en matière de transformation numérique. Aux États-Unis, l'Office de la politique scientifique et technologique (OSTP) de la Maison Blanche conseille le Président et nomme des responsables en charge de l'innovation tels que le *Chief Tech Officer* et le *Chief Data Scientist*.

Graphique 5.3. Répartition des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie numérique nationale

% nationaux de la répartition des responsabilités dans l'élaboration de la stratégie, 2016 et 2021



Source : Gierden et Leshner (2022^[109]), « Assessing national digital strategies and their governance », *OECD Digital Economy Papers*, n° 324, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/baffceca-en>.

Le renforcement du rôle central de pilotage des pouvoirs publics porte également davantage sur les technologies ou les préoccupations politiques les plus influentes. La gouvernance de l'IA en est un bon exemple. En France, c'est au Bureau du Premier ministre qu'incombe la coordination de la mise en œuvre de la politique en matière d'IA, tandis que la Colombie a instauré un groupe de travail sur l'IA au niveau de la Présidence. Aux États-Unis, l'OSTP de la Maison Blanche supervise la stratégie nationale en matière d'IA. De même, afin de garantir l'utilisation éthique des données dans le cadre du programme de transformation numérique de l'ensemble de l'administration, le directeur des systèmes d'information de l'Irlande a joué un rôle de premier plan dans la mise en place et la coordination des activités d'un conseil de gouvernance des données créé pour soutenir la rédaction et la mise en œuvre de la loi sur la gouvernance des données dans tout le secteur public.

L'accélération de la transformation numérique a nécessité le renforcement et l'ajustement du rôle central de pilotage et de coordination pour assurer la cohérence de l'ensemble des administrations, y compris parfois sous la houlette de ministères dédiés. Les pays ont mis en place des comités de coordination interministériels pour assurer la cohérence entre les domaines d'action et créé des postes de responsables du numérique et de responsables des données au sein de leur gouvernement pour piloter les approches pangouvernementales. Certains pays, comme la Grèce, le Luxembourg et la Norvège, sont allés plus loin en créant un ministère dédié à la transformation numérique ou en établissant ou renforçant des agences gouvernementales autonomes chargées de la transformation numérique, comme en Australie, au Danemark, en Italie, au Japon et en Suède. Ces mécanismes ont pour objet de consolider les synergies et de favoriser les approches pangouvernementales de la transformation numérique.

Si la direction de la stratégie, de l'élaboration et de la conception des politiques incombe en grande partie aux centres de gouvernement et aux principaux ministères de tutelle, plusieurs pays ont établi des organes consultatifs spécialisés, également en charge de promouvoir la démocratie. Exemples : la Commission d'éthique des données (*Datenethikkommission*) en Allemagne, le Groupe consultatif sur l'éthique des données (*Data Ethics Advisory Group*) en Nouvelle-Zélande, le Centre pour l'éthique et l'innovation des données (CDEI - *Centre for Data Ethics and Innovation*) au Royaume-Uni et le Conseil consultatif sur l'utilisation éthique de l'IA et des données (*Advisory Council on the Ethical Use of AI and Data*) à Singapour. Au Royaume-Uni, le CDEI, organisme consultatif du gouvernement, travaille avec les pouvoirs publics et

des acteurs externes pour comprendre les attitudes du public à l'égard de l'utilisation des données et de l'IA, et les valeurs que les citoyens veulent voir reflétées dans les modèles de gouvernance des données et de l'IA.²¹ Certains pays présentent également des évaluations de suivi plus détaillées de la mise en œuvre de leurs stratégies et politiques en matière d'IA, notamment des informations relatives aux budgets, aux financements et à des objectifs spécifiques. En outre, plusieurs pays ont établi des observatoires de l'IA afin de superviser la mise en œuvre des stratégies et politiques nationales en matière d'IA au niveau national ou infranational. Ainsi, le ministère allemand du travail a lancé le KI-Observatorium ; le Québec possède un Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'IA et du numérique ; la France a établi un Observatoire des impacts Technologiques Économiques et Sociaux de l'Intelligence Artificielle ; l'Italie s'est dotée d'un Observatoire de l'intelligence artificielle ; et la République tchèque de l'AIO&F (AI Observatory and Forum).

5.5.2. Cadres juridiques et réglementaires au service de la démocratie numérique

À mesure que le rythme de la transformation numérique s'accélère, les pays de l'OCDE adaptent leurs cadres juridiques et réglementaires à la complexité numérique. Au plus haut niveau, il s'agit de s'assurer que leurs cadres juridiques sont adaptés pour répondre aux opportunités et aux défis que soulève l'ère numérique en matière de protection des droits fondamentaux et des piliers essentiels de la démocratie (Encadré 5.2). Cette tendance s'inscrit dans le cadre d'un débat sur les droits numériques mené sous l'égide du Comité de l'OCDE de la politique de l'économie numérique.

Encadré 5.2. Protection des droits fondamentaux à l'ère du numérique

Certains pays de l'OCDE ont pris des dispositions constitutionnelles afin de réaffirmer les droits démocratiques dans l'espace numérique, par exemple en matière de dignité humaine, de vie privée et de protection des données. La législation a également évolué progressivement dans le même sens. En 2014, le Brésil est devenu le premier pays à adopter une loi sur le cadre des droits civils pour l'internet (Marco Civil da Internet), en vue de protéger la vie privée sur internet, la liberté d'expression et la neutralité du réseau. En Espagne, la loi intégrale de 2022 pour l'égalité de traitement et la non-discrimination contient la première réglementation sur l'utilisation de l'IA par les administrations publiques en vue de prévenir la discrimination. De même, en 2021, le Portugal a approuvé une charte des droits de l'homme à l'ère numérique inscrite dans la loi. Souvent, ces lois et règlements font suite à l'adoption par les pays d'instruments internationaux non contraignants réaffirmant leur engagement à garantir les droits civils et politiques à l'ère du numérique.

Une réglementation au niveau régional se fait également jour afin de définir des normes communes. En particulier, dans l'UE, la vague actuelle en matière de réglementation numérique comprend la loi européenne sur les marchés numériques (DMA), la loi sur les services numériques (DSA) et la loi sur l'intelligence artificielle (IA). Ces législations prévoient toutes de nouveaux principes et mécanismes de protection des droits fondamentaux dans la sphère numérique. En 2020, le Conseil européen a présenté un projet de Charte des droits fondamentaux dans le contexte de l'intelligence artificielle et de la transformation numérique, afin d'ancrer les valeurs fondamentales de l'UE et de faire évoluer les approches de la numérisation fondées sur les droits. De même, en janvier 2022, la Commission européenne a exposé une proposition de déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique dont l'objet est de s'assurer que les valeurs de l'UE et les droits des citoyens garantis par la législation européenne sont respectés et défendus à la fois hors ligne et en ligne. Ce projet de déclaration couvre les principes clés de la transformation numérique, tels que la promotion de la participation à l'espace public numérique, le soutien à l'inclusion et le renforcement de l'autonomisation des citoyens.

Source : encadré élaboré par les auteurs.

En parallèle, les lois et réglementations spécifiques aux politiques demeurent pour les pouvoirs publics un moyen essentiel de réaction face à l'ère du numérique. À cet égard, les pouvoirs publics doivent veiller à ce que leurs cadres juridiques et réglementaires soient adaptés aux défis que posent les technologies numériques, notamment concerne la manière de les concevoir, mettre en place et appliquer.

Pour que les réglementations atteignent les objectifs voulus et relèvent les défis de la transformation numérique, la pratique réglementaire doit être étayée par les principes, les mécanismes et les institutions nécessaires (OCDE, 2012^[110]). Dans le même temps, les gouvernements doivent intégrer les principes définis de longue date d'une meilleure réglementation dans leurs réponses aux services et marchés numériques. Il s'agit notamment de veiller à ce que les réponses réglementaires soient proportionnelles, fondées sur le risque et ne surchargent pas les acteurs économiques. Leur conception doit se fonder sur une évaluation de l'impact ainsi que sur des solutions non réglementaires et sur une consultation inclusive des parties prenantes. Un cadre réglementaire solide doit également permettre de mesurer l'efficacité de la réponse des pouvoirs publics.

Le rythme et l'ampleur de la transformation numérique pourraient exiger une approche encore plus ambitieuse de la réglementation. En s'écartant de l'approche « réglementer et oublier », les pouvoirs publics devront proposer des cycles d'évaluation plus adaptatifs, flexibles et itératifs, un suivi constant des réglementations (via une évaluation *ex post*) et un engagement continu des parties prenantes, conformément à la *recommandation de l'OCDE en faveur d'une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre à profit l'innovation* (OCDE, 2012^[110] ; OCDE, 2021^[108]). L'objectif sera de créer des cadres réglementaires suffisamment souples pour s'adapter aux innovations et faire en sorte que les règles ne deviennent ni obsolètes, ni non pertinentes, ni une charge indue pour les acteurs publics et privés.

L'élaboration de normes et de principes directeurs est particulièrement pertinente concernant l'utilisation que fait le secteur public des technologies émergentes, notamment l'intelligence artificielle. Certains pays élaborent et mettent en œuvre des normes éthiques spécifiques à cet effet, visant à permettre au public de mieux comprendre et superviser l'utilisation et le fonctionnement des algorithmes et des données par les organismes publics.²² Aux États-Unis, par exemple, la loi de 2020 sur l'initiative nationale en matière d'IA fournit un cadre intégré pour coordonner le développement et le déploiement de l'IA, tant dans le secteur public que privé.²³ Via le décret 13960 de 2020, les États-Unis ont établi des principes directeurs pour promouvoir l'utilisation d'une IA digne de confiance au sein du gouvernement fédéral. En France, la *Loi pour une République numérique* de 2016 impose la transparence des algorithmes publics. En cela, les agences publiques sont contraintes de diffuser publiquement la liste de leurs principaux outils algorithmiques décisionnels et de publier les règles d'utilisation sous-jacentes. Plus récemment, en Nouvelle-Zélande, le gouvernement a adopté en 2019 un ensemble de *principes pour l'utilisation sûre et efficace des données et de l'analytique* afin de guider les pratiques des organismes publics et d'accroître la confiance dans la manière dont ces derniers utilisent les algorithmes.²⁴ En 2020, la *Charte des algorithmes pour Aotearoa Nouvelle-Zélande*, guide évolutif sur l'utilisation des algorithmes par les organismes publics, a été publiée. Le cadre britannique *Data Ethics Framework* de 2020 et le *Service Manual*²⁵ fournissent des orientations aux équipes de l'ensemble du gouvernement pour utiliser de manière appropriée et responsable les données et l'IA, et pour construire et gérer des services centrés sur l'utilisateur afin de renforcer l'inclusion numérique et un accès plus équitable.

Les registres publics ouverts et les évaluations d'impact *ex ante* peuvent aider les autorités nationales et locales à mettre en œuvre des normes de transparence et à renforcer la confiance du public dans l'utilisation des algorithmes. York, Amsterdam et Helsinki ont établi des registres ouverts des algorithmes utilisés par leurs autorités municipales. Les évaluations *ex ante* de l'impact potentiel des algorithmes sur les droits civils sont également un outil élaboré par les États démocratiques pour atténuer les risques. Aux Pays-Bas, par exemple, l'outil FRAIA (*Fundamental Rights and Algorithms Impact Assessment*) adopté en 2021 est destiné aux institutions publiques qui envisagent de développer ou d'acheter un système algorithmique, lequel leur demande d'évaluer l'impact probable de l'utilisation des algorithmes sur des droits de l'Homme spécifiques. Dans la même optique, l'outil EIA (*Évaluation de l'incidence algorithmique*)

développé au Canada en 2022, aide à déterminer les impacts potentiels d'un projet d'automatisation sur les individus et les communautés, notamment en matière de droits et libertés.

Au final, le fait de permettre aux citoyens d'attester de leur identité en ligne, de revendiquer leurs droits et d'exercer leurs devoirs est un élément central de la démocratie. Cela suggère donc un rôle central pour l'identité numérique gérée par les pouvoirs publics (Encadré 5.3).

Encadré 5.3. L'identité numérique, un facteur clé

La garantie d'un accès universel à l'identification et à l'authentification numériques est un facteur institutionnel capital pour renforcer la démocratie à l'ère du numérique. À condition de disposer des garanties appropriées en matière de vie privée et de sécurité, l'identité numérique, qui permet aux citoyens de prouver leur identité en ligne, de revendiquer leurs droits et de s'acquitter de leurs obligations, joue un rôle essentiel pour la démocratie. Elle est également nécessaire pour favoriser l'égalité d'accès aux services en ligne et hors ligne et garantir ainsi l'égalité de traitement et l'inclusion numérique. Par exemple, l'identité numérique offre des moyens plus simples et plus inclusifs d'accéder aux services de santé, d'ouvrir un compte bancaire ou de solliciter des prestations publiques, tout en garantissant des niveaux élevés de confiance dans ces interactions et ces transactions.

Concernant les groupes et communautés marginalisés qui ne disposent pas toujours de preuves analogiques de leur identité légale, les nouvelles technologies et méthodes d'enregistrement de l'identité, d'identification et d'authentification peuvent être utilisées pour accélérer l'inclusion de ces personnes dans la société. En Inde, par exemple, le déploiement du numéro d'identité numérique national Aadhaar a prouvé son efficacité en aidant la plus grande démocratie du monde à verser les prestations sociales aux citoyens éligibles en pleine pandémie de COVID-19, tout en réduisant les risques de fraude (Sengupta, 2022^[111]). Le 30 mars 2020, le système de gestion des finances publiques indien a enregistré un nombre de transactions record en une seule journée, en raison surtout des transferts directs de prestations qu'Aadhaar permet d'effectuer.

Si l'identité numérique offre de nombreuses occasions de promouvoir l'inclusion numérique, la dépendance totale à l'égard de l'identité numérique présente également certains risques pouvant avoir une incidence négative sur l'inclusion. C'est notamment le cas lorsque certains groupes de la société préfèrent utiliser des canaux analogiques ou une combinaison de canaux analogiques et numériques, une situation observée dans la plupart des pays, même dans ceux qui affichent des chiffres élevés de maturité numérique et d'adoption de l'identité numérique.

La collaboration en vue de l'adoption d'une approche et de principes communs de « gestion de l'identité numérique en tant que service » peut donner aux citoyens les moyens de se déplacer plus librement, d'accéder plus facilement à différents services et d'exercer un meilleur contrôle sur leurs données personnelles, y compris au-delà des frontières. Une identité numérique bien conçue et correctement attribuée permet aux citoyens de prouver qui ils sont et de démontrer qu'ils possèdent certaines caractéristiques spécifiques, ce qui améliore leur participation démocratique au niveau local et international.

Depuis 2017, le Groupe de travail des hauts responsables de l'administration numérique de l'OCDE recense les pratiques, les défis et les perspectives du développement de l'identité numérique au niveau national et de la reconnaissance mutuelle transfrontalière des identités et des certificats numériques nationaux. Étant donné que les 38 pays membres de l'OCDE suivent tous des principes démocratiques communs, tels que le droit à la vie privée, la liberté d'expression et la liberté de mouvement, ils sont particulièrement aptes à s'entendre sur ce qui fait le succès de l'identité numérique sur le plan du soutien à la démocratie, et sur la manière de concevoir et de mettre en œuvre le processus de

reconnaissance mutuelle transfrontalière de l'identité numérique tout en maintenant, voire en renforçant, l'application des principes démocratiques.

L'OCDE travaille également avec d'autres forums internationaux pour soutenir la collaboration internationale sur l'identité numérique dans le respect des principes démocratiques, notamment avec le G20, par le biais du Groupe de travail sur l'économie numérique, auquel l'OCDE a apporté son aide pour élaborer le document G20 Collection of Digital Identity Practices (G20, 2021^[112] ; OCDE, 2021^[113]) qui recense les pratiques du G20 en matière d'identité numérique.

5.5.3. Organismes de réglementation et de contrôle de la démocratie numérique

Les organismes de réglementation se situent à l'extrémité du cycle d'élaboration des politiques et jouent un rôle de plus en plus important dans la réalisation des objectifs de la politique numérique, tout en étant chargés de réglementer la sphère numérique complexe. En matière de démocratie, les autorités de régulation sont de plus en plus aux avant-postes pour assurer, d'une part, un contrôle démocratique, une souveraineté nationale, et une supervision accrue des plateformes numériques (p. ex. des médias sociaux, du e-commerce) et, d'autre part, l'atténuation des risques systémiques tels que la manipulation ou la désinformation.

Veiller à l'efficacité des régulateurs dans la sphère numérique soulève des questions importantes quant au **mandat et aux pouvoirs** des agences de régulation, quant à leur **capacité** à accomplir leurs fonctions, ainsi que sur la manière dont elles se **coordonnent** avec les autres autorités publiques.

- **Mandat et pouvoirs** : pour de nombreuses autorités de régulation, la réglementation de la sphère numérique et des plateformes numériques exigera un mandat nouveau ou considérablement étendu. Par exemple, jusqu'à récemment, nombre d'activités et de plateformes numériques n'étaient pas soumises à une réglementation externe ou s'inscrivaient entre des cloisonnements réglementaires. Les nouveaux mandats devront être assortis de pouvoirs appropriés, notamment en matière de collecte et de publication de données, afin que les régulateurs puissent assumer leur nouveau rôle.
- **Capacité** : la capacité des régulateurs à agir efficacement est multidimensionnelle. La main-d'œuvre des régulateurs doit disposer des compétences et des connaissances adéquates pour suivre l'évolution rapide des technologies et des modèles économiques, en renforçant leur expertise dans des domaines qui dépassent les profils traditionnels des régulateurs, de la science des données et de la cybersécurité à l'informatique en cloud, aux algorithmes et plus encore. Les modalités de financement détermineront si les régulateurs disposent de ressources financières suffisantes pour mener à bien leurs fonctions. La capacité d'accéder aux données et aux informations des plateformes numériques et de les traiter sera également déterminante pour la réussite de la mise en œuvre de la réglementation.
- **Coordination entre les autorités publiques** : la réglementation de la sphère numérique et des plateformes numériques soulève des préoccupations dans plusieurs régimes simultanément. Par conséquent, tout régulateur individuel devra avoir une vue d'ensemble des multiples questions en jeu pour éviter que les problèmes ne tombent dans des vides réglementaires, entre deux compartiments. Par exemple, dans le domaine de la concurrence, des « préoccupations non traditionnelles » telles que la vie privée, la protection des consommateurs ou des informations trompeuses entrent dans les enquêtes et les décisions en matière de concurrence. Une coopération réglementaire entre les différentes juridictions sera également nécessaire, tant pour la cohérence réglementaire que pour une mise en œuvre efficace, étant donné la nature transfrontalière des plateformes numériques.

Si certains des défis posés par la transformation numérique sont une découverte, les principes démocratiques et les pratiques d'excellence de longue date en matière de gouvernance des agences de régulation restent plus actuelles que jamais. Les enseignements tirés quant à la clarté, l'indépendance, la transparence et la responsabilité des rôles, l'engagement des parties prenantes et les ressources peuvent être appliqués aux institutions et systèmes réglementaires que les pouvoirs publics mettent en place aujourd'hui. Une bonne gouvernance constitue le socle d'un processus décisionnel impartial, fondé sur des éléments factuels, qui renforce la confiance dans les institutions publiques. Fort d'une décennie d'expérience accumulée dans la discussion et l'examen de la gouvernance et de la performance des régulateurs, le réseau des régulateurs économiques de l'OCDE est bien placé pour définir ce qui caractérise un régulateur de classe mondiale.

Différentes modalités de gouvernance apparaissent en réponse à ces questions. Par exemple, en ce qui concerne les plateformes numériques, les pays suivent des voies différentes. De nombreuses juridictions optent pour un régulateur statutaire plutôt que pour l'autorégulation.²⁶ La réglementation statutaire introduit un régime de réglementation et d'adjudication indépendant, impartial et responsable et confère des pouvoirs à une autorité disposant d'une longue expérience de l'équilibre entre les différents droits et libertés fondamentaux. Un certain nombre de pays ont *tiré parti des autorités réglementaires indépendantes existantes*. Par exemple, de nombreux régulateurs de la communication et de la radiodiffusion sont en charge de la réalisation de plusieurs objectifs politiques pertinents pour la démocratie numérique.²⁷ Une enquête de l'OCDE a montré que les régulateurs de la communication assument au moins partiellement la responsabilité de la sécurité numérique (65 % des personnes interrogées), de la vie privée (53 % des personnes interrogées) et des plateformes en ligne (40 % des personnes interrogées).²⁸ Par exemple, l'Ofcom, l'autorité de régulation des communications du Royaume-Uni, déjà chargée de réglementer les plateformes de partage de vidéos, se prépare maintenant à assumer de nouvelles compétences consistant en une réglementation plus large de la sécurité en ligne. L'autorité de régulation étudie la manière d'adapter sa panoplie actuelle de techniques et d'approches réglementaires pour relever les défis à venir (OFCOM, 2021^[114]). En Allemagne, la loi de 2021 sur la réglementation de la protection des données et de la vie privée dans les télécommunications et les télémedias a clarifié le rôle du régulateur multisectoriel Bundesnetzagentur (BNetzA), qui accorde certaines compétences en matière d'application de la loi sur la protection des données et de la vie privée dans les services en ligne.

Dans d'autres cas, les pays ont *fusionné leurs autorités pour exploiter les synergies*. Par exemple, la France a fusionné la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) avec le Conseil de l'audiovisuel (CSA) afin de créer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom).

En outre, plusieurs pays envisagent la création d'un nouveau type d'organisme de réglementation pour aborder les questions numériques de manière globale. Cette réforme soulève en revanche des questions sur le mode d'interaction entre le nouvel organisme et les autorités de régulation existantes assumant des responsabilités dans les domaines concernés, notamment en matière de réglementation du contenu.

Dans certains domaines d'action, la responsabilité de la mise en œuvre et de l'application de la réglementation peut être partagée entre plusieurs institutions. Dans le domaine de la réglementation de l'intelligence artificielle, le Royaume-Uni pose les jalons de son futur modèle de réglementation de l'IA avec son nouveau projet de loi sur la protection des données et l'information numérique. Contrairement à l'approche de l'UE, selon laquelle l'application de la Loi sur l'IA relève d'un seul régulateur national dans chaque État membre, le **Royaume-Uni** prévoit d'en confier la responsabilité à plusieurs d'entre eux : l'autorité de régulation britannique des communications (OFCOM), l'autorité de la concurrence et des marchés (CMA), le bureau du commissaire à l'information (ICO), l'autorité de la conduite financière (FCA) et l'agence de réglementation des médicaments et des produits de santé (MHRA) figurent sur la liste. Certains d'entre eux ont observé une actualisation de leurs compétences et de leurs pouvoirs.

Dans d'autres domaines, les rôles et responsabilités spécifiques des autorités sont encore à définir. Par exemple, au sein de l'UE, des discussions sont en cours sur la manière dont les autorités nationales devraient ou non renforcer leurs fonctions et sur la manière dont elles se coordonneront avec les futures agences chargées de la mise en œuvre de l'architecture européenne de régulation du marché numérique, articulée entre la Loi sur les données, la Loi sur les marchés numériques, la Loi sur les services numériques, la Loi sur la gouvernance des données et la Loi sur l'intelligence artificielle.

Les pays étudient également la possibilité d'une *coopération intersectorielle plus formelle entre les régulateurs*, étant donné que la transformation numérique touche un certain nombre de domaines réglementaires, notamment les communications, les données, le contenu, les services financiers, la protection des consommateurs et la concurrence (OCDE, à paraître^[115] ; OCDE, 2021^[108] ; OCDE, 2021^[116]). Entre autres exemples notables, citons le Digital Regulation Co-operation Forum (DRCF) du Royaume-Uni,²⁹ la Digital Regulation Co-operation Platform des Pays-Bas³⁰ et les orientations conjointes sur la réglementation et les plateformes de big data élaborées par trois régulateurs italiens.³¹ Ces structures vont au-delà du simple partage d'informations et peuvent inclure la mise en commun de l'expertise et des ressources, la communication des résultats et un soutien mutuel pour les procédures d'application. Dans une première affaire impliquant une plateforme numérique, la DRCF du Royaume-Uni contribue à trouver un équilibre entre les préoccupations relatives à la vie privée et à la concurrence, par exemple. La proposition législative de l'Union européenne relative à la loi sur les services numériques prévoit un mécanisme de coopération et de coordination pour la supervision des obligations qu'elle impose aux services en ligne et aux plateformes (Commission européenne, 2020^[117]).

Il convient de souligner qu'en l'absence d'une coordination transfrontalière appropriée, les initiatives réglementaires qui mettent l'accent uniquement sur le niveau national risquent de compromettre l'efficacité des régulateurs et des régimes réglementaires, sapant ainsi les avantages que peuvent en tirer les sociétés démocratiques. En particulier, les régulateurs doivent faire face à d'importantes asymétries d'information lorsqu'ils ont affaire à des plateformes numériques et à leurs modèles économiques basés sur des algorithmes. L'application de la réglementation est mise à mal par la nature transfrontalière des plateformes et l'incertitude quant à la responsabilité à appliquer depuis les plateformes numériques vers les différents acteurs du marché. En outre, le rythme et la portée de l'innovation sur ces marchés rendent souvent obsolètes les frontières traditionnelles et les régimes de gouvernance existants. La plupart des régulateurs nationaux ne sont pas habilités à réglementer les plateformes numériques et ne disposent pas des capacités institutionnelles et des ressources adéquates pour le faire. En outre, les tribunaux et d'autres acteurs du système judiciaire sont également confrontés à certains de ces problèmes d'application (Encadré 5.4). Face à des défis multidimensionnels variés, qui vont de la concurrence à la protection des données en passant par la modération du contenu, une coordination de grande envergure s'impose au niveau national et mondial, ainsi qu'une clarification des rôles entre les organismes publics et les acteurs. La coopération internationale au sens large est abordée plus en détail dans la section suivante.

Encadré 5.4. Administration de la justice et application de la loi à l'ère du numérique

Un état de droit et un système judiciaire efficaces jouent un rôle crucial dans la protection et l'application des droits dans la sphère numérique, y compris les nouveaux droits et obligations découlant de la transformation numérique. L'évolution constante des nouvelles technologies et des réglementations connexes constitue un défi pour le système judiciaire, qui doit apprendre et s'adapter afin de statuer équitablement sur les intérêts des parties dans ce domaine. Par ailleurs, l'accessibilité du système judiciaire est un facteur clé de la capacité des personnes à faire valoir leurs revendications et leurs droits. Par conséquent, des systèmes judiciaires efficaces et efficaces, capables de canaliser les demandes en temps utile pour maintenir la confiance des citoyens dans les tribunaux face à la transformation numérique, associés à des améliorations de l'accessibilité et de l'efficacité globales du système, peuvent représenter des leviers essentiels en matière de protection des droits.

Les tribunaux eux-mêmes et, plus largement, les systèmes judiciaires exploitent de plus en plus les technologies numériques pour rendre l'administration judiciaire plus efficace, transparente et centrée sur l'utilisateur. La numérisation de l'administration de la justice s'est accélérée ces dernières années, notamment pour préserver l'accès à la justice à la suite des restrictions pandémiques. Dans ce contexte, l'utilisation responsable et éthique des nouvelles technologies par les tribunaux eux-mêmes est primordiale afin de garantir la confiance dans le système judiciaire et le droit à une procédure régulière et à un procès en équité. Par exemple, des difficultés ont été signalées dans des pays de l'OCDE concernant l'équilibre nécessaire entre le droit à une audience publique, qui, dans un format numérique, peut signifier la diffusion des sessions du tribunal, et les répercussions négatives possibles que la diffusion via internet des procès peut avoir sur certaines parties, en particulier les victimes, les témoins et les accusés (OCDE, 2020^[118]).

Les tribunaux ont de plus en plus recours aux algorithmes pour analyser de grands ensembles de données et établir des prévisions, ce qui peut générer des gains d'efficacité mais soulève également des préoccupations quant à la partialité et au manque de transparence. Des risques pour le droit à la non-discrimination ont été signalés en ce qui concerne les systèmes d'IA utilisés dans la prévention de la criminalité et les procédures judiciaires en particulier. Les principaux défis créés par les prévisions basées sur l'IA sont liés aux biais résultant d'ensembles de données eux-mêmes initialement biaisés (par exemple, ceux contenant une majorité d'accusés issus de certaines ethnies ou de certains quartiers) et du manque de transparence du processus et du raisonnement suivis pour parvenir à la décision (Reiling, 2020^[119]). De même, les services répressifs ont de plus en plus recours à la police prédictive via le traitement algorithmique de données historiques sur la criminalité et d'autres sources pour révéler des schémas d'activité criminelle et désigner des cibles à la police pour intervention (Lander et Nelson, 2021^[120] ; AlgorithmWatch, 2020^[121] ; Gonzalez Fuster, 2020^[122] ; Wilson, 2018^[123] ; Perry, 2013^[124]).

Par conséquent, les évaluations algorithmiques des risques sont de plus en plus utilisées dans les services répressifs et l'administration de la justice. Plusieurs autorités de régulation avancent un ensemble de règles, de principes et d'orientations visant à réglementer les plateformes d'IA dans les systèmes judiciaires. Par exemple, la Charte éthique européenne sur l'utilisation de l'intelligence artificielle dans les systèmes judiciaires de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) fournit un ensemble de principes à utiliser par les législateurs, les professionnels du droit et les décideurs politiques lorsqu'ils exploitent des outils d'IA/ML.

Outre les organismes de réglementation, la surveillance de l'application de la loi dans le secteur public a également été renforcée afin d'adapter les institutions à l'ère du numérique. Les institutions de contrôle indépendantes occupent une place de plus en plus active dans le suivi de la transformation numérique des pouvoirs publics et la protection des droits des citoyens. Grâce au contrôle *ex post* de l'utilisation que font les pouvoirs publics des technologies numériques, les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) peuvent jouer un rôle important aux fins de faire respecter les normes et contribuer à les affiner, notamment en veillant au respect des principes directeurs et des règles éthiques dans l'utilisation des innovations numériques et de l'intelligence artificielle par les organismes publics. En outre, les ISC elles-mêmes s'appuient de plus en plus sur des outils d'analyse de données et d'intelligence artificielle pour exercer plus efficacement leurs fonctions de contrôle.

Ce rôle inédit et émergent va au-delà des fonctions traditionnelles des agences d'audit consistant à surveiller la conformité juridique et financière. Il intègre aussi la conformité avec les principes éthiques dans le déploiement des innovations numériques et l'utilisation responsable des algorithmes au sein des organismes publics. En 2020, les ISC d'Allemagne, de Finlande, de Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont présenté un livre blanc destiné aux auditeurs publics sur le contrôle des algorithmes d'apprentissage automatique.³² En 2021, aux États-Unis, le Government Accountability Office (GAO) a élaboré un cadre de responsabilité en matière d'intelligence artificielle (AI Accountability Framework) pour garantir une utilisation responsable de l'intelligence artificielle dans les programmes et processus administratifs.³³ En 2021, la Cour des comptes des Pays-Bas a élaboré un cadre d'audit permettant d'évaluer si les algorithmes répondent à des critères de qualité.³⁴ Il permet d'enquêter sur l'utilisation des algorithmes par les autorités néerlandaises, en faisant valoir que cette utilisation nécessite un meilleur examen et des garanties plus solides (en particulier lorsqu'elle est externalisée). En 2022, la Cour des comptes a audité 9 algorithmes utilisés dans le secteur public et a constaté que 6 d'entre eux ne respectaient pas les exigences de base et exposaient l'administration à différents risques dus, notamment, à un manque de contrôle sur les biais pouvant affecter les algorithmes, à des fuites de données ou à un accès non autorisé dans des domaines politiques particulièrement sensibles tels que la justice, le maintien de l'ordre, la migration et l'identité (Encadré 5.1).

Les bureaux de médiation jouent un rôle plus actif dans la défense des droits des citoyens à l'ère du numérique. En Finlande, par exemple, en 2017, le médiateur pour la non-discrimination, qui supervise le respect des dispositions relatives à la non-discrimination dans l'utilisation de l'intelligence artificielle et des algorithmes, a saisi le Tribunal national pour la non-discrimination et l'égalité d'une affaire concernant la prise de décision automatisée en matière de prêts bancaires. Le Tribunal a conclu que cette pratique était discriminatoire et a infligé une amende conditionnelle à la partie reconnue coupable de discrimination.³⁵

5.5.4. Coopération internationale pour la démocratie numérique

Les standards, les normes et les réglementations régissant le numérique sont en première ligne dans la lutte pour la suprématie technologique entre les démocraties et les autocraties. Les données – et leur gouvernance – constituent par conséquent un actif géostratégique et éclairent le développement des nouvelles technologies et de l'intelligence artificielle.

Certaines régions, et des groupes de pays partageant les mêmes idées, ont proposé des approches communes de la transformation numérique fondées sur des valeurs partagées. Des approches mondiales ont été proposées dans divers cadres. De nombreuses initiatives actuelles reflètent la nécessité de promouvoir la coopération internationale et la convergence mondiale entre les pays partageant une communauté de vues sur les actions, les normes et les principes à même d'assurer un meilleur alignement de la transformation numérique sur les valeurs démocratiques tout en renforçant les institutions démocratiques et la souveraineté numérique.³⁶ Cela permettra d'éviter les obstacles inutiles aux progrès et aux bénéfices de la technologie numérique, mais également la fragmentation réglementaire.

Un nombre croissant de pays, principalement des démocraties, intègrent la diplomatie numérique dans leur politique étrangère en nommant des « ambassadeurs de la technologie », dont le mandat, initialement axé sur la cybersécurité pour installer le dialogue sur le sujet avec l'industrie technologique de la Silicon Valley, s'étend souvent depuis peu à la promotion d'approches du développement numérique fondées sur les droits. L'Australie, le Danemark, l'Estonie, la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Brésil, par exemple, ont institué de tels ambassadeurs de la technologie, bien qu'optant pour des modèles et des mandats différents. En novembre 2020, la Suisse a adopté sa première stratégie de politique étrangère numérique pour la période 2021-24, supervisée par un ambassadeur chargé des affaires numériques. En juillet 2022, l'Union européenne a annoncé l'installation d'une représentation diplomatique spécialement dédiée aux questions technologiques dans la Silicon Valley, conformément aux conclusions du Conseil de l'UE sur la diplomatie numérique.

Diverses plateformes de collaboration et initiatives spéciales sur la « démocratie numérique » ont été lancées par des pays partageant les mêmes vues dans le but de renforcer la coopération internationale. Par exemple :

- Les Nations numériques sont un forum collaboratif fondé en 2014 et constitué de nations chefs de file du numérique partageant l'objectif commun de tirer profit du potentiel de puissance des technologies numériques pour améliorer le fonctionnement de l'État et les services aux citoyens. Le forum compte actuellement 10 pays membres, à savoir l'Estonie, Israël, la Corée, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, le Canada, l'Uruguay, le Mexique, le Portugal et le Danemark. Les membres sont liés par un ensemble de principes communs de gouvernance publique visant à promouvoir des approches centrées sur les besoins de l'utilisateur, l'ouverture des normes, l'ouverture des sources, l'ouverture de l'administration et l'inclusion numérique, inscrits dans sa charte fondatrice actualisée en 2021. En 2018, par exemple, le forum a approuvé une approche commune de l'utilisation responsable de l'intelligence artificielle dans les services publics, fondée sur les principes de transparence, de responsabilité et d'équité procédurale.
- Le Réseau des Nations agiles a été créé en 2020 pour favoriser la coopération mondiale en matière de réglementation en réponse à l'innovation et renforcer la coopération internationale afin d'améliorer la résilience et de mieux préparer les pays à faire face à l'avenir dans des domaines clés de la politique transnationale tels que les actifs de données, la technologie des transactions financières et les technologies vertes. Actuellement présidé par les Émirats arabes unis, il comprend 7 pays (Canada, Danemark, Émirats arabes unis, Italie, Japon, Royaume-Uni et Singapour).
- En décembre 2021, le Sommet mondial pour la démocratie, dirigé par les États-Unis, s'est penché sur les problématiques et les opportunités devant lesquels se trouvent les démocraties à l'ère du numérique.³⁷ Les travaux ont permis de dégager un consensus mondial autour d'une vision positive de la démocratie numérique, notamment avec l'initiative des Grands Défis Internationaux sur les technologies d'affirmation de la démocratie, et de la coopération internationale pour contrer la montée de « l'autoritarisme numérique ».³⁸ Les pays participants y ont pris toute une série d'engagements en faveur du renouveau démocratique, en s'engageant notamment à investir dans le développement, l'usage et la gouvernance de technologies à même de faire progresser la démocratie et les droits de l'homme. Le prochain Sommet pour la démocratie, qui se tiendra en 2023, sera une belle occasion de faire progresser cette initiative.
- L'initiative danoise « Tech for Democracy », lancée en novembre 2021, propose une plateforme de dialogue multipartite sur la technologie au service de la démocratie et des droits de l'homme entre États, organisations multilatérales, acteurs de l'industrie technologique et organisations de la société civile.³⁹
- Dans le domaine de l'intelligence artificielle, le Partenariat mondial sur l'intelligence artificielle (GPAI)⁴⁰ est une alliance multipartite et intergouvernementale de 25 membres, créée en 2020, qui vise à mettre en œuvre l'engagement commun pris au titre de la *Recommandation du Conseil de*

l'OCDE sur l'intelligence artificielle et à soutenir la recherche de pointe et les activités appliquées sur les priorités liées à l'intelligence artificielle, y compris dans le secteur public.

- Le secteur privé, notamment les industries technologiques, lance également des initiatives visant à promouvoir les efforts de renforcement de la démocratie dans le cadre du mouvement tech4good. Ainsi, l'initiative Democracy Forward de Microsoft vise à « protéger les processus démocratiques ouverts et sécurisés et à préserver l'accès à un journalisme de confiance afin de contribuer à bâtir un écosystème d'information plus sain ». En matière d'élections, par exemple, elle vise à protéger la sécurité des institutions électorales stratégiques, l'intégrité des élections et les logiciels électoraux open-source.

Au niveau mondial, en 2020, l'**ONU** a adopté une feuille de route pour la coopération numérique qui vise à promouvoir une approche de la transformation numérique fondée sur des droits et sur la confiance. En septembre 2021, elle a publié un rapport intitulé « Notre programme commun », qui propose un Pacte numérique mondial à convenir lors du Sommet du futur en septembre 2023. Ce pacte devrait « définir des principes partagés pour un avenir numérique ouvert, libre et sécurisé pour tous ». Reconnaisant que la technologie constitue un enjeu mondial fondamental, le Secrétaire général des Nations unies a nommé en 2021 un envoyé des Nations unies pour la technologie.

Les États peuvent également coopérer pour faire progresser les biens publics numériques mondiaux et partager les infrastructures publiques numériques pour une transformation numérique plus équitable (Nations Unies, Assemblée Générale, 2020^[125]). Le rapport de l'OCDE 2021 sur la coopération mondiale pour le développement intitulé « *Pour une transformation numérique juste* » (OCDE, 2021^[126]) décrit les nombreuses initiatives mondiales et régionales allant dans ce sens, notamment :

- L'Alliance pour les biens publics mondiaux et l'Alliance pour l'impact numérique sont des initiatives multipartites visant à accélérer la réalisation des objectifs de développement durable dans les pays à revenu faible ou intermédiaire en facilitant le développement et l'utilisation des biens publics numériques, ce qui permet aux pays de mettre en place une infrastructure publique numérique sûre, fiable et inclusive à grande échelle.
- L'initiative GovStack a pour objet d'accélérer la transformation numérique dans les pays en développement en élaborant et en partageant les éléments de base de l'administration numérique au moyen de solutions open-source appliquées aux systèmes d'identification, d'enregistrement et de paiement.
- L'UE envisage une initiative européenne pour les ressources numériques communes.⁴¹ Les ressources numériques communes sont des ressources non rivales et non exclusives qui se caractérisent par une production, une maintenance et une gouvernance partagées. L'initiative vise à promouvoir les ressources numériques communes et les logiciels open-source et à encourager leur utilisation au sein des institutions européennes et des services publics des États membres.

De nombreux engagements et normes ont vu le jour à l'échelle internationale qui visent à réaffirmer et renforcer les valeurs démocratiques qui sous-tendent la transformation numérique. Les déclarations de Tallinn, de Berlin et de Lisbonne de l'UE sur la démocratie numérique, la déclaration ministérielle du G7 sur le numérique et la technologie de 2021 et la déclaration ministérielle du G20 sur le numérique de 2021 reflètent toutes la prise de conscience accrue de la nécessité de promouvoir la coopération internationale et la convergence mondiale entre les pays partageant une communauté de vues sur les actions, les normes et les principes à même de favoriser l'éclosion d'approches communes de la transformation numérique fondées sur des valeurs partagées et l'avènement d'institutions démocratiques mieux adaptées à l'ère du numérique (voir le Chapitre 3).

De même, certaines régions, ou des groupes de pays partageant une communauté de vues, ont établi des principes communs ou des règles communes dans le cadre d'organisations multilatérales afin de tenir compte de la nature transnationale de la transformation numérique.

- L'OCDE, sous l'égide de son Comité de la politique de l'économie numérique (CEDP), a élaboré au fil du temps divers principes novateurs. Dans le cas de l'intelligence artificielle, les Principes de l'OCDE sur l'IA, adoptés en 2019, ont été approuvés par 46 États.⁴² Ils comprennent cinq principes visant à garantir que les systèmes d'IA sont dignes de confiance, centrés sur l'humain et respectueux des valeurs démocratiques et des droits de l'homme, tant dans le secteur privé que dans le secteur public. Ils s'accompagnent de 5 recommandations à l'attention des décideurs publics qu'il y a lieu de prendre en compte pour favoriser des écosystèmes d'intelligence artificielle prospères qui respectent les droits de l'homme et les valeurs démocratiques. Le document de l'OCDE intitulé « *Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector* » (OCDE, 2021^[127]) a été élaboré pour promouvoir un usage éthique des données dans les services publics.
- L'Union européenne (UE) a publié un ensemble de lignes directrices⁴³ et travaille actuellement à l'élaboration d'un cadre fondé sur le risque, la Loi sur l'intelligence artificielle, qui envisage de soumettre à des vérifications supplémentaires les usages « à haut risque » de l'intelligence artificielle susceptibles potentiellement de causer le plus de tort aux personnes, y compris les usages dans le secteur public (s'agissant, par exemple, du recrutement des personnes, de la notation dans les écoles ou encore de l'aide à la prise de décision des juges).
- Le Conseil de l'Europe œuvre depuis longtemps en faveur d'un usage des nouvelles technologies fondé sur les droits de l'homme, l'état de droit et la démocratie, conformément à la Convention européenne des droits de l'homme. En 2019, son Comité des ministres a adopté une déclaration sur les capacités de manipulation des processus algorithmiques et, en 2020, une recommandation afférente aux impacts des systèmes algorithmiques sur les droits de l'homme.
- Au niveau mondial, la Conférence générale de l'UNESCO a adopté novembre 2021 la *Recommandation sur l'éthique de l'intelligence artificielle*,⁴⁴ une norme internationale établissant les principes pertinents à respecter, guidés par des valeurs éthiques. Ce texte vise à aider les États et les acteurs non étatiques à élaborer des instruments à même de promouvoir une intelligence artificielle qui serve la dignité humaine et la prévention des dommages.

Le décalage entre la nature essentiellement nationale des garanties démocratiques et les défis de portée mondiale de la transformation numérique implique de réduire l'écart en matière de gouvernance numérique multilatérale. En termes de coopération réglementaire mondiale, par exemple, la *Recommandation du Conseil sur la coopération réglementaire internationale face aux défis de portée mondiale* de 2022 entend soutenir les États dans cette transition. Pour renforcer la démocratie numérique, la *Recommandation du Conseil en faveur d'une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre l'innovation à profit* de 2021 invite les gouvernements à prendre en compte le vaste « écosystème international de l'innovation » et à jeter les « bases institutionnelles permettant une coopération et des approches décloisonnées, tant au sein de chaque territoire qu'entre plusieurs territoires » (OCDE, 2021^[108]).

Pour l'avenir, deux priorités se dégagent pour assurer une coopération réglementaire internationale efficace. Il sera essentiel de réduire les lacunes découlant de l'état fragmenté du paysage normatif international, de donner une plus grande visibilité aux normes qui existent déjà en matière de gouvernance numérique et de garantir leur mise en œuvre. Considéré dans son ensemble, l'« écosystème international de l'innovation » diversifié et dynamique décrit ci-dessus a le potentiel d'apporter une réponse flexible et agile aux défis complexes posés par la transformation numérique, à condition néanmoins qu'une véritable coordination et complémentarité soit assurée.

5.5.5. Pistes pour l'avenir

À l'avenir, plusieurs priorités se dessinent pour les pouvoirs publics de l'OCDE partageant les mêmes idées, afin de renforcer la gouvernance publique au service de la démocratie à l'ère du numérique :

- Envisager de moderniser et d'ajuster les mandats, les fonctions et les ressources des organismes d'orientation, de réglementation et de contrôle afin de s'assurer qu'ils disposent des capacités appropriées pour concevoir et déployer des normes en matière de transformation numérique favorisant la démocratie ;
- Favoriser une coopération réglementaire internationale afin de réduire les lacunes et de combler les failles découlant de l'état fragmenté du paysage normatif international, et donner une plus grande visibilité aux normes émergentes en matière de gouvernance numérique ;
- Investir dans l'innovation démocratique numérique par le biais de l'écosystème international de l'innovation, diversifié et dynamique, qui a le potentiel d'apporter une réponse flexible et agile aux défis complexes posés par la transformation numérique pour la démocratie.

Un plan d'action visant à soutenir la transformation de la gouvernance publique pour la démocratie numérique sera élaboré par le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE en temps voulu (voir www.oecd.org/governance/reinforcing-democracy/).

Références

- ACE project/International IDEA (2014), *Electoral Management*, <https://aceproject.org/ace-en/topics/em/emi/emi03/emi03b> (consulté le 28 avril 2022). [17]
- Adam, I. et M. Fazekas (2018), *Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries?*, Pathways for Prosperity Commission on Technology and Inclusive Development Background Paper Series; no. 21., Oxford, Royaume-Uni, <http://www.pathwayscommission.bsg.ox.ac.uk> (consulté le 23 mai 2022). [105]
- Aiolfi, G. (2017), *Working Paper 23: New perspectives in e-government and the prevention of corruption*, Institut de Bâle sur la gouvernance, Institut de Bâle sur la gouvernance, <https://baselgovernance.org/publications/working-paper-23-new-perspectives-e-government-and-prevention-corruption> (consulté le 23 mai 2022). [103]
- AlgorithmWatch (2020), *Automating Society Report 2020*, <https://automatingsociety.algorithmwatch.org/wp-content/uploads/2020/12/Automating-Society-Report-2020.pdf>. [121]
- Anett Numa (2021), *Another record-high i-voting turnout at the local elections*. [27]
- Barrett, B., K. Dommett et D. Kreiss (2021), « The capricious relationship between technology and democracy: Analyzing public policy discussions in the UK and US », *Policy and Internet*, vol. 13/4, <https://doi.org/10.1002/poi3.266>. [38]
- Bauhr, M. et M. Grimes (2013), « Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. », *Governance*, vol. 27/2. [92]
- Beam, M., M. Hutchens et J. Hmielowski (2018), « Facebook news and (de)polarization: reinforcing spirals in the 2016 US election », *Information, Communication & Society*, vol. 21/7, pp. 940-958, <https://doi.org/10.1080/1369118x.2018.1444783>. [50]
- Berg, S. et J. Hofmann (2021), « Digital democracy », *Internet Policy Review*, vol. 10/4, <https://doi.org/10.14763/2021.4.1612>. [1]
- Bermeo, N. (2016), « On Democratic backsliding », *Journal of Democracy*, vol. 27/1, pp. 5-19, <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0012>. [3]
- Berryhill, J., T. Bourgery et A. Hanson (2018), « Blockchains Unchained: Blockchain Technology and its Use in the Public Sector », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 28, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3c32c429-en>. [99]
- Bradshaw, S. et P. Howard (2017), *Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation*, Computational Propaganda Research Project, <http://governance40.com/wp-content/uploads/2018/11/Troops-Trolls-and-Troublemakers.pdf> (consulté le 27 avril 2022). [34]
- Charoensukmongkol, P. et M. Moqbel (2014), « Does Investment in ICT Curb or Create More Corruption? A Cross-Country Analysis », *Public Organization Review*, vol. 14/1, pp. 51-63, <https://doi.org/10.1007/S11115-012-0205-8>. [104]
- City of Turku (2020), *Implementing a democratic innovation: Online deliberation on a future transport*. [64]

- Commission européenne (2022), *Flash Eurobarometer 506: EU's response to the War in Ukraine*,
<https://webgate.ec.europa.eu/ebsm/api/public/deliverable/download?doc=true&deliverableId=81594>. [40]
- Commission européenne (2020), *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on a Single Market For Digital Services (Digital Services Act) and amending Directive 2000/31/EC*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1608117147218&uri=COM%3A2020%3A825%3AFIN>. [117]
- Conseil de l'Europe (2018), *Internet et campagnes électorales - Étude relative à l'utilisation d'internet dans le cadre des campagnes électorales*, <https://edoc.coe.int/fr/internet/7613-internet-et-campagnes-electgorales-etude-relative-a-lutlisation-dinternet-dans-le-cadre-des-campagnes-electorales.html> (consulté le 27 avril 2022). [37]
- Conseil de l'Europe (2018), *Mapping study on cyberviolence with recommendations adopted by the T-CY on 9 July 2018*, <https://rm.coe.int/t-cy-2017-10-cbg-study-provisional/16808c4914>. [55]
- Conseil de l'Europe (2017), *Recommandation CM/Rec(2017)5 du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique*, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6a (consulté le 27 avril 2022). [25]
- Conseil de l'Europe (2016), *Competences for Democratic Culture*, Conseil de l'Europe, Strasbourg, <https://book.coe.int/en/human-rights-democratic-citizenship-and-interculturalism/6871-competencies-for-democratic-culture-living-together-as-equals-in-culturally-diverse-democratic-societies.html>. [77]
- Currin, C., S. Vera et A. Khaledi-Nasab (2022), « Depolarization of echo chambers by random dynamical nudge », *Scientific Reports*, vol. 12/1, <https://doi.org/10.1038/s41598-022-12494-w>. [45]
- Daly, T. (2019), « Democratic Decay: Conceptualising an Emerging Research Field », *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 11/1, pp. 9-36, <https://doi.org/10.1007/s40803-019-00086-2>. [2]
- DellaVigna, S. et E. Kaplan (2007), « The Fox News Effect: Media Bias and Voting », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122/3, pp. 1187-1234, <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1187>. [48]
- Driza Maurer, A. (2020), *DIGITAL TECHNOLOGIES IN ELECTIONS Questions, lessons learned, perspectives Council of Europe*, Council of Europe. [10]
- Feldman, A., J. Halderman et E. Felten (2007), *Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machine*, https://www.usenix.org/legacy/event/evt07/tech/full_papers/feldman/feldman_html/index.html (consulté le 21 avril 2022). [19]
- Forteza, P. (2020), « Digital parliaments: Adapting democratic institutions to 21st century realities », *Participo series*, <https://medium.com/participo/digital-parliaments-adapting-democratic-institutions-to-21st-century-realities-99214d352063> (consulté le 25 avril 2022). [11]
- Forum mondial Women in Parliaments (2016), *Social Media: Advancing Women in Politics?*, https://www.womenpoliticalleaders.org/wp-content/uploads/2016/10/WIP-Harvard-Facebook-Study_Oct2016.pdf. [53]

- G20 (2021), *Declaration of G20 Digital Ministers*, <https://assets.innovazione.gov.it/1628084642-declaration-of-g20-digital-ministers-2021final.pdf>. [112]
- G8 (2013), *Charte du G8 sur l'accessibilité des données : annexe technique*, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/charte_G8_donnees_FR_1_cle068521.pdf. [83]
- Gierten, D. et M. Leshner (2022), « Assessing national digital strategies and their governance », *OECD Digital Economy Papers*, n° 324, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/baffceca-en>. [109]
- GIZ (2018), *Embracing digitalisation: How to use ICT to strengthen anti-corruption*, https://www.giz.de/de/downloads/giz2018-eng_ICT-to-strengthen-Anti-Corruption.pdf (consulté le 28 avril 2022). [93]
- Gonzalez Fuster, G. (2020), *Artificial Intelligence and Law Enforcement. Impact on Fundamental Rights*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/656295/IPOL_STU\(2020\)656295_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/656295/IPOL_STU(2020)656295_EN.pdf). [122]
- GovLab (2019), *The Open Policymaking Playbook*. [65]
- Halderman, J. et V. Teague (2015), « The New South Wales iVote System: Security Failures and Verification Flaws in a Live Online Election », <https://arxiv.org/abs/1504.05646> (consulté le 21 avril 2022). [21]
- IFOP (2022), *Volet 1 : Désinformation, complotisme et populisme à l'heure de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine*, Institut français d'opinion publique, https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2022/03/Rapport_Ifor_REBOOT_VOL_1_2022.03.24.pdf. [41]
- InfluenceMap (2019), *Big Oil's Real Agenda on Climate Change: How the oil majors have spent \$1B since Paris on narrative capture and lobbying on climate*, <https://influencemap.org/report/How-Big-Oil-Continues-to-Oppose-the-Paris-Agreement38212275958aa21196dae3b76220bddd> (consulté le 27 avril 2022). [39]
- Institute for Strategic Dialogue (2020), *Public Figures, Public Rage. Candidate abuse on social media*, <https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2020/10/Public-Figures-Public-Rage-4.pdf>. [54]
- International IDEA (2022), *ICTs in Elections Database*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int/data-tools/data/icts-elections> (consulté le 27 mai 2022). [15]
- International IDEA (2021), *Regulating Online Campaign Finance: Chasing the Ghost?*, <https://www.idea.int/publications/catalogue/regulating-online-campaign-finance> (consulté le 27 avril 2022). [33]
- International IDEA (2017), *Digital Solutions for Political Finance Reporting and Disclosure*, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/digital-solutions-for-political-finance-reporting-and-disclosure-a-practical-guide.pdf> (consulté le 28 avril 2022). [94]
- International IDEA (2017), *Open Data in Electoral Administration*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/open-data-in-electoral-administration.pdf>. [31]

- International IDEA (s.d.), *Political Finance Database*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database> (consulté le 27 avril 2022). [36]
- IPU (2022), *IPU Innovation Tracker*, Inter-Parliamentary Union, Genève, <https://www.ipu.org/knowledge/ipu-innovation-tracker> (consulté le 18 août 2022). [13]
- IPU (2021), *World e-Parliament Report 2020*, Inter-Parliamentary Union, Genève, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>. [14]
- IPU (2016), *Sexisme, harcèlement et violence à l'encontre des femmes parlementaires*, Inter-Parliamentary Union, Genève, <http://archive.ipu.org/pdf/publications/issuesbrief-f.pdf>. [56]
- ITU (2021), *Digital inclusion*, International Telecommunication Union, Genève, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Pages/about.aspx>. [78]
- ITU (2021), *Measuring digital development, Facts and figures*, International Telecommunication Union, Genève, <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/facts/FactsFigures2021.pdf>. [9]
- Kubin, E. et C. von Sikorski (2021), « The role of (social) media in political polarization: a systematic review », *Annals of the International Communication Association*, vol. 45/3, pp. 188-206, <https://doi.org/10.1080/23808985.2021.1976070>. [52]
- Lander, E. et A. Nelson (2021), *ICYMI: WIRED (Opinion): Americans Need a Bill of Rights for an AI-Powered World* Eric Lander, The White House, Washington DC, <https://www.whitehouse.gov/ostp/news-updates/2021/10/22/icymi-wired-opinion-americans-need-a-bill-of-rights-for-an-ai-powered-world/>. [120]
- Lelièvre, C. (2017), « Trust and access to justice », dans *Trust and Public Policy : How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264268920-10-en>. [95]
- Lindman, J. et al. (2020), « The uncertain promise of blockchain for government », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 43, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d031cd67-en>. [100]
- Lorenz-Spreen, P. et al. (2021), *Digital Media and Democracy: A Systematic Review of Causal and Correlational Evidence Worldwide*, Center for Open Science, <https://doi.org/10.31235/osf.io/p3z9v>. [47]
- M. Heller, A. (dir. pub.) (2022), *Towards Open Justice in Latin America and the Caribbean: an OECD perspective*, JUSBAIRES Editorial. [96]
- McGuinness, T. et H. Schank (2021), *Power to the public : the promise of public interest technology*, Princeton University Press, <https://press.princeton.edu/books/ebook/9780691216638/power-to-the-public> (consulté le 17 août 2022). [128]
- Mickoleit, A. (2014), « Social Media Use by Governments: A Policy Primer to Discuss Trends, Identify Policy Opportunities and Guide Decision Makers », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 26, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/5jxrcmghmk0s-en>. [30]

- Mohun, J. et A. Roberts (2020), « Cracking the code : Rulemaking for humans and machines », *OECD Working Papers on Public Governance*, n° 42, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3afe6ba5-en>. [68]
- Mossberger, K., C. Tolbert et R. McNeal (2007), *Digital Citizenship*, The MIT Press, <https://doi.org/10.7551/mitpress/7428.001.0001>. [76]
- Mulroy, S. (2019), « Barriers at the ballot box symposium issue », *University of Memphis Law Review*, vol. 49/4. [22]
- NASPO (2021), *Citizen engagement platforms*, <https://www.naspo.valuepoint.org/portfolio/citizen-engagement-platforms/> (consulté le 31 mai 2022). [67]
- Nations Unies, Assemblée Générale (2020), *Road map for digital cooperation: implementation of the recommendations of the High-level Panel on Digital Cooperation: Report of the Secretary-General, A/74/821*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/102/51/PDF/N2010251.pdf?OpenElement> (consulté le 17 août 2022). [125]
- NESTA (2017), *Digital Democracy: The Tools Transforming Political Engagement* | Nesta, <https://www.nesta.org.uk/report/digital-democracy-the-tools-transforming-political-engagement/> (consulté le 25 avril 2022). [59]
- OCDE (2022), « Delivering for youth: How governments can put young people at the centre of the recovery », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/92c9d060-en>. [73]
- OCDE (2022), *Modernising Integrity Risk Assessments in Brazil: Towards a Behavioural-sensitive and Data-driven Approach*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ad3804f0-en>. [90]
- OCDE (2022), *OECD Survey on Drivers of Trust in Institutions: Main Findings Report*, OCDE, Paris. [32]
- OCDE (2022), *Open Government Review of Brazil : Towards an Integrated Open Government Agenda*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f9009d4-en>. [62]
- OCDE (2022), *Strengthening Analytics in Mexico's Supreme Audit Institution: Considerations and Priorities for Assessing Integrity Risks*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/d4f685b7-en>. [89]
- OCDE (2022), *V-Dem's Polarisation of Society Indicator*. [46]
- OCDE (2021), *Base de données de l'OCDE sur les processus et institutions délibératifs représentatifs*. [63]
- OCDE (2021), « Bridging connectivity divides », *Documents de travail de l'OCDE sur l'économie numérique*, n° 315, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/e38f5db7-en>. [8]
- OCDE (2021), *Countering Public Grant Fraud in Spain: Machine Learning for Assessing Risks and Targeting Control Activities*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/0ea22484-en>. [102]

- OCDE (2021), *Development Co-operation Report 2021 : Shaping a Just Digital Transformation*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ce08832f-en>. [126]
- OCDE (2021), *G20 Collection of Digital Identity Practices: Report for the G20 Digital Economy Tak Force, Trieste, Italy, August 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/75223806-en>. [113]
- OCDE (2021), *G20 survey on Agile approaches to the regulatory governance of innovation : Report for the G20 Digital Economy Tak Force, Trieste, Italy, August 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/f161916d-en>. [116]
- OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>. [35]
- OCDE (2021), *OECD Good Practice Principles for Data Ethics in the Public Sector*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/good-practice-principles-for-data-ethics-in-the-public-sector.htm> (consulté le 13 septembre 2022). [127]
- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>. [61]
- OCDE (2021), *Policy Framework for Gender-Sensitive Public Governance*, OCDE, Paris, [https://one.oecd.org/document/C/MIN\(2021\)21/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/MIN(2021)21/en/pdf). [79]
- OCDE (2021), « Recommandation du Conseil en faveur d'une gouvernance réglementaire agile permettant de mettre l'innovation à profit », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0464, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0464>. [108]
- OCDE (2021), « Recommandation du Conseil sur l'amélioration de l'accès aux données et de leur partage », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0463, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0463>. [84]
- OCDE (2021), *The E-Leaders Handbook on the Governance of Digital Government*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ac7f2531-en>. [107]
- OCDE (2020), « Access to justice and the COVID-19 pandemic », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/09a621ad-en>. [118]
- OCDE (2020), *Comment va la vie ? 2020 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/ab72c502-fr>. [28]
- OCDE (2020), « Digital transformation and the futures of civic space to 2030 », *OECD Development Policy Papers*, n° 29, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/79b34d37-en>. [80]
- OCDE (2020), *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?*, OECD Public Governance Reviews, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en>. [72]
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [71]

- OCDE (2020), *Justice Transformation in Portugal : Building on Successes and Challenges*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/184acf59-en>. [98]
- OCDE (2020), « Les jeunes et le COVID-19 : Réponses, relance et résilience », *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus (COVID-19)*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/b626230b-fr>. [74]
- OCDE (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>. [7]
- OCDE (2020), « Open, Useful and Re-usable data (OURdata) Index: 2019 », *Documents d'orientation sur la gouvernance publique de l'OCDE*, n° 01, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/45f6de2d-en>. [5]
- OCDE (2020), *Shaping the Future of Regulators: The Impact of Emerging Technologies on Economic Regulators*, The Governance of Regulators, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/db481aa3-en>. [106]
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>. [69]
- OCDE (2019), « Digital inclusion », dans *Measuring the Digital Transformation : A Roadmap for the Future*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/8b47adfe-en>. [82]
- OCDE (2019), *The Path to Becoming a Data-Driven Public Sector*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/059814a7-en>. [85]
- OCDE (2018), *Engaging Young People in Open Government: A communication guide*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/mena/governance/Young-people-in-OG.pdf>. [29]
- OCDE (2018), *Open Government Data Report: Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*, OECD Digital Government Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264305847-en>. [6]
- OCDE (2017), *Compendium of good practices on the use of open data for Anti-corruption*, OCDE, Paris, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/g20-oecd-compendium.pdf>. [91]
- OCDE (2017), *OECD Budget Transparency Toolkit : Practical Steps for Supporting Openness, Integrity and Accountability in Public Financial Management*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264282070-en>. [87]
- OCDE (2017), « Recommandation du Conseil sur le Gouvernement Ouvert », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0438, OCDE, Paris, <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0438>. [58]
- OCDE (2012), *Recommandation du Conseil concernant la politique et la gouvernance réglementaires*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209039-fr>. [110]
- OCDE (à paraître), *Communication Regulators of the Future*. [115]
- OCDE (à paraître), *The Protection and Promotion of Civic Space: Strengthening Alignment with International Standards and Guidance*, OECD. [75]

- OCDE/CAF (2022), *The Strategic and Responsible Use of Artificial Intelligence in the Public Sector of Latin America and the Caribbean*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1f334543-en>. [101]
- OFCOM (2021), *How we're preparing to regulate for online safety - Ofcom*, <https://www.ofcom.org.uk/news-centre/2021/preparing-to-regulate-online-safety> (consulté le 8 juin 2022). [114]
- Open Contracting Partnership (2022), *Worldwide*, <https://www.open-contracting.org/worldwide/> (consulté le 13 mai 2022). [88]
- OSCE/BIDDH (2013), *Handbook for the Observation of New Voting technologies*, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf> (consulté le 27 avril 2022). [24]
- Parliamentary Office of Sciences and Technology (2009), *E-democracy*, POST, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/post/postpn321.pdf> (consulté le 30 septembre 2022). [57]
- Perry, W. (2013), *Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations*, RAND Corporation, <https://www.jstor.org/stable/10.7249/j.ctt4cgdcz>. [124]
- Petitpas, A., J. Jaquet et P. Sciarini (2021), « Does E-Voting matter for turnout, and to whom? », *Electoral Studies*, vol. 71, p. 102245, <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102245>. [26]
- Piccinin, M. (2021), « Embracing digital parliaments: An international perspective | by Mariane Piccinin Barbieri | Participo | Medium », *OECD Participo*, <https://medium.com/participo/embracing-digital-parliaments-an-international-perspective-7bb74994d110> (consulté le 25 avril 2022). [12]
- Reiling, A. (2020), « Courts and Artificial Intelligence », *International Journal for Court Administration*, vol. 11/2, <https://doi.org/10.36745/ijca.343>. [119]
- Scarrow, S., P. Webb et T. Poguntke (dir. pub.) (2017), *Organizing Political Parties*, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/oso/9780198758631.001.0001>. [86]
- Schradie, J. (2018), « The Digital Activism Gap: How Class and Costs Shape Online Collective Action », *Social Problems*, vol. 65/1, pp. 51-74, <https://doi.org/10.1093/SOCPRO/SPX042>. [81]
- Sengupta, D. (2022), *Direct Benefit Transfer – A blessing during the time of Pandemic*, <https://www.nic.in/blogs/direct-benefit-transfer-a-blessing-during-the-time-of-pandemic/>. [111]
- Shortall, R. (2020), « Designing text-based tools for digital deliberation », *Participo*, <https://medium.com/participo/designing-text-based-tools-for-digital-deliberation-95e9679ea79d>. [70]
- Sieghart, P. (1985), *The Lawful Rights of Mankind: An Introduction to the International Legal Code of Human Rights*, Oxford University Press. [129]
- Smith, R. (2019), *Rage Inside the Machine: The Prejudice of Algorithms and How to Stop the Internet Making Bigots of Us All*, Bloomsbury. [42]
- Specter, M., J. Koppel et D. Weitzner (2020), *The ballot is busted before the blockchain: a security analysis of voatz, the first internet voting application used in U.S. federal elections*, <https://dl.acm.org/doi/abs/10.5555/3489212.3489299> (consulté le 21 avril 2022). [20]

- Springall, D. et al. (2014), « Security Analysis of the Estonian Internet Voting System ». [18]
- Sunstein, C. (1999), « The Law of Group Polarization », *Law & Economics Working Papers*, [44]
https://chicagounbound.uchicago.edu/law_and_economics/542 (consulté le 3 juin 2022).
- The Electoral Knowledge Network (s.d.), *E-voting: benefits, risks and costs*, [23]
https://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting/benefits-risks-and-costs/mobile_browsing/onePag (consulté le 27 avril 2022).
- Tseng, Y. (2022), « Rethinking gamified democracy as frictional: a comparative examination of the Decide Madrid and vTaiwan platforms », *Social & Cultural Geography*, pp. 1-18, [66]
<https://doi.org/10.1080/14649365.2022.2055779>.
- UK Courts and Tribunals Judiciary (s.d.), *You and the judiciary*, <https://www.judiciary.uk/you-and-the-judiciary/> (consulté le 18 août 2022). [97]
- UN (dir. pub.) (2014), *A World that Counts Mobilising the Data Revolution for Sustainable Development*, The United Nations Secretary-General's Independent Expert Advisory Group on a Data Revolution for Sustainable Development (IEAG), [4]
<https://www.cepal.org/en/publications/40319-world-counts-mobilising-data-revolution-sustainable-development> (consulté le 20 mai 2022).
- UNDESA (2020), *2020 United Nations E-Government Survey*, United Nations, [60]
[https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf).
- Valmyndigheten (2021), *The right to vote*, [16]
<https://www.val.se/servicelankar/otherlanguages/englishengelska/voting/therighttovoteandvotengcards.4.1dac782216e1e29d789189f.html>.
- Van Aelst, P. et al. (2017), « Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? », *Annals of the International Communication Association*, [49]
vol. 41/1, pp. 3-27, <https://doi.org/10.1080/23808985.2017.1288551>.
- Waldron, J. (2016), « 5. The Principle of Loyal Opposition », dans *Political Political Theory*, [131]
Harvard University Press, <https://doi.org/10.4159/9780674970342-005>.
- Wason, P. et P. Johnson-Laird (1972), *Psychology of reasoning: Structure and content.*, Harvard U. Press. [43]
- Wikipedia (2022), *Civil and political rights*, https://en.wikipedia.org/wiki/Civil_and_political_rights [130]
(consulté le 17 août 2022).
- Wilson, D. (2018), « Algorithmic patrol: The futures of predictive policing », dans Završnik, A. [123]
(dir. pub.), *Big Data, Crime and Social Control*, Routledge,
<https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315395784-6/algorithmic-patrol-dean-wilson>.
- Yarchi, M., C. Baden et N. Kligler-Vilenchik (2020), « Political Polarization on the Digital Sphere: A Cross-platform, Over-time Analysis of Interactional, Positional, and Affective Polarization on Social Media », *Political Communication*, vol. 38/1-2, pp. 98-139, [51]
<https://doi.org/10.1080/10584609.2020.1785067>.

Notes

¹ Les droits civils et politiques sont une catégorie de droits qui protègent la liberté des individus contre toute atteinte de la part des pouvoirs publics, des acteurs privés et des organisations sociales. Ils garantissent le droit de chacun à participer à la vie civile et politique de la société et de l'État sans discrimination ni répression et, à cet égard, constituent les fondements de la démocratie. À la différence d'autres concepts de droits, tels que les droits de l'homme et les droits naturels, que les personnes acquièrent de manière inhérente, les droits civils et politiques doivent être conférés et garantis par le pouvoir de l'État. Les droits civils englobent la garantie donnée aux personnes de leur intégrité physique et mentale, de leur vie et de leur sécurité ; la protection contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race, l'orientation sexuelle, l'origine nationale, la couleur, l'âge, l'affiliation politique, l'appartenance ethnique, la classe sociale, la religion et le handicap ; et les droits individuels tels que la vie privée et la liberté de pensée, d'expression, de religion, de presse, de réunion et de déplacement. Les droits politiques comprennent l'équité procédurale en droit, comme les droits de l'accusé, notamment le droit à un procès équitable, le droit à une procédure régulière, le droit de demander réparation ou un recours juridique, ainsi que les droits de participation à la société civile et à la politique, comme la liberté d'association, le droit de réunion, le droit de pétition, le droit de légitime défense et le droit de vote. Les droits civils et politiques constituent la partie originale et principale des droits de l'homme internationaux de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966. Sources : (Wikipedia, 2022^[130]) et (Sieghart, 1985^[129]).

² <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy/>

³ <https://rk2019.valimised.ee/en/voting-result/voting-result-main.html>

⁴ Une cybermenace est le fait d'un acteur utilisant l'internet et qui profite d'une vulnérabilité connue dans un produit dans le but d'exploiter un réseau et les informations qu'il transporte.

⁵ Logiciel malveillant conçu pour infiltrer ou endommager un système informatique, sans le consentement de son propriétaire. Les formes courantes de logiciels malveillants sont les virus informatiques, les vers, les chevaux de Troie, les logiciels espions et les logiciels publicitaires.

⁶ <https://cyber.gc.ca/en/guidance/cyber-threats-elections#defn-malware>

⁷ La théorie de la démocratie fait souvent référence au concept clé d'« opposition loyale » comme fondement d'une démocratie libérale basée sur les principes de la concurrence politique et du désaccord raisonnable dans un contexte démocratique. Cela renvoie au comportement de l'opposition politique et des partis minoritaires dont l'opposition au parti au pouvoir est constructive, responsable et ancrée dans la loyauté envers les intérêts fondamentaux et les principes de la démocratie inscrits dans la Constitution (Waldron, 2016^[131]).

⁸ https://v-dem.net/data_analysis/VariableGraph/

⁹ De la même manière, la quasi-totalité des participantes à un programme britannique destiné aux aspirantes dirigeantes politiques ont déclaré avoir constaté la présence en ligne de messages sexistes à l'encontre des femmes politiques. UNGA, 2018, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/73/301

¹⁰ <https://petition.parliament.uk/>.

¹¹ Voir, par exemple : <https://participa.gov.pt/base/home> et <https://participa.pt/>. Le Portugal a également développé Consulta LEX, une plateforme dédiée aux consultations publiques sur la législation et à la formulation de suggestions (<https://www.consultalex.gov.pt/>).

¹² Concernant les technologies d'intérêt public, voir le numéro spécial de la Stanford Social Innovation Review sur le thème « *Putting the Public Interest in Front of Technology* » disponible ici : https://ssir.org/putting_the_public_interest_in_front_of_technology et (McGuinness et Schank, 2021^[128]).

¹³ <https://bogota.gov.co/yo-participo>

¹⁴ <https://decidim.org/es/usedby/>

¹⁵ <https://www.coe.int/fr/web/reference-framework-of-competences-for-democratic-culture>

¹⁶ <https://scvo.scot/p/36175/2020/03/19/no-one-left-behind-digital-scotland-covid-19>

¹⁷ <https://digitalparticipation.scot/charter>

¹⁸ <https://www.cncs.gov.pt/pt/cursos-e-learning/>

¹⁹ <https://www.integritywatch.eu/>

²⁰ Il s'agit par exemple du Partenariat pour un gouvernement ouvert, de l'Initiative « Open Contracting », de l'Initiative pour la transparence des infrastructures, du Partenariat international pour le budget, de l'Initiative mondiale pour la transparence fiscale ou de l'Initiative pour la transparence des industries extractives.

²¹ <https://www.gov.uk/government/organisations/centre-for-data-ethics-and-innovation/about>

²² Des scandales (algorithmes de fraude aux prestations aux Pays-Bas, algorithmes de notation des examens au Royaume-Uni, par exemple), ont davantage sensibilisé le public à l'utilisation des algorithmes dans la prise de décision publique et à l'importance d'accroître la transparence et la responsabilité des algorithmes gouvernementaux. Aux Pays-Bas, en 2020, le Tribunal d'arrondissement de La Haye a déclaré illégal la solution *System Risk Indication*, un système de profilage des risques conçu par le ministère des Affaires sociales pour traiter de grandes quantités de données collectées par diverses autorités publiques afin d'identifier les personnes les plus susceptibles de commettre une fraude aux prestations. La Cour a fait valoir que le droit à la vie privée l'emporte sur la lutte contre la fraude présumée aux prestations.

²³ www.ai.gov

²⁴ <https://data.govt.nz/toolkit/data-ethics/government-algorithm-transparency-and-accountability/>

²⁵ <https://www.gov.uk/service-manual>

²⁶ Dans d'autres domaines liés à la transformation numérique, des approches différentes sont adoptées. Par exemple, en Europe, la législation relative à la protection de la vie privée est appliquée par les autorités publiques, tandis qu'aux États-Unis, cette application relève principalement du secteur privé et de l'autorégulation.

²⁷ 15 des 38 pays de l'OCDE disposent d'une autorité de régulation couvrant à la fois la communication et la radiodiffusion.

²⁸ Enquête de l'OCDE réalisée en 2021 par le WPCISP. Les pourcentages se rapportent aux pays de l'OCDE, au Brésil et à Singapour, comme indiqué dans le rapport à paraître « Communication Regulators of the Future » (OCDE, à paraître^[115]).

²⁹ Formée en 2020, la DRFC comprend l'Autorité de la concurrence et des marchés (CMA), le Bureau du commissariat à l'information (ICO), l'autorité de régulation britannique des communications (Ofcom) et l'Autorité de conduite financière (FCA).

³⁰ La plateforme Digital Regulation Co-operation Platform des Pays-Bas a été créée en 2021. Elle regroupe l'Autorité néerlandaise des consommateurs et des marchés (ACM), l'Autorité néerlandaise de protection des données (AP), l'Autorité néerlandaise pour les marchés financiers (AFM) et l'Autorité néerlandaise des médias (CvdM).

³¹ L'Autorité italienne des télécommunications, l'Autorité de la concurrence et l'Autorité de protection des données ont publié des principes directeurs et des recommandations politiques concernant le Big Data (voir <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9123073>).

³² <https://www.auditingalgorithms.net/>

³³ <https://www.gao.gov/products/gao-21-519sp>

³⁴ <https://www.rekenkamer.nl/onderwerpen/algorithmes/algorithmes-toetsingskader/>

³⁵ Voir <https://rm.coe.int/fin-the-report-of-the-non-discrimination-ombudsman-to-the-parliament/16808b7cd2> et https://www.yvtlk.fi/material/attachments/ytalk/tapausselosteet/45LI2c6dD/YVTI-tk-tapausseloste-21.3.2018-luotto-moniperusteinen_syrjinta-S-en_2.pdf

³⁶ Voir par exemple :

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI\(2020\)651992_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651992/EPRS_BRI(2020)651992_EN.pdf)

³⁷ <https://www.state.gov/summit-for-democracy/>

³⁸ Sur « l'autoritarisme numérique », voir par exemple <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>.

³⁹ <https://techfordemocracy.dk/watch-now/>

⁴⁰ <https://www.gpai.ai/>

⁴¹ <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/digital-diplomacy/news/article/joint-statement-by-the-ministry-for-europe-and-foreign-affairs-and-the-state>

⁴² <https://oecd.ai/en/ai-principles> et étude approfondie dans <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2019/11/AI-Report-Online.pdf>.

⁴³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3988569-0434-11ea-8c1f-01aa75ed71a1>

⁴⁴ <https://en.unesco.org/artificial-intelligence/ethics#drafttext>

Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique

Instaurer la confiance et renforcer la démocratie

PRÉPARER LE TERRAIN POUR L'ACTION GOUVERNEMENTALE

Les démocraties sont actuellement à un tournant, soumises à des pressions croissantes internes et externes. Cette publication met en lumière les grands défis de gouvernance publique auxquels les pays sont confrontés aujourd'hui pour préserver et renforcer leurs démocraties, notamment : lutter contre la mésinformation et la désinformation, améliorer l'ouverture des administrations, la participation des citoyens et l'inclusion, assumer des responsabilités mondiales et renforcer la résilience face à l'influence étrangère. Il examine également deux thèmes transversaux qui seront essentiels pour des démocraties solides et efficaces : transformer la gouvernance publique au service de la démocratie numérique et préparer les gouvernements à l'action face à l'enjeu climatique et aux autres défis environnementaux. Ces domaines constituent les fondements de la nouvelle initiative de l'OCDE « Renforcer la démocratie », qui a également donné lieu à l'élaboration de plans d'action visant à aider les gouvernements à relever ces défis.



IMPRIMÉ ISBN 978-92-64-71398-7
PDF ISBN 978-92-64-56686-6



9 789264 713987