Instaurer la confiance et renforcer la démocratie

Note d'information aux Ministres sur les principaux thèmes

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

OCDE

DES POLITIQUES MEILLEURES
POUR UNE VIE MEILLEURE

Instaurer la confiance et renforcer la démocratie

Table des matières

Introduction : Instaurer la confiance et renforcer la démocratie 2

SÉANCE PLÉNIÈRE 1 : Les réponses à apporter sur le terrain de la gouvernance publique face à la mésinformation et la désinformation 5
- Préparer la société à répondre aux menaces 5
- Renforcer la transparence et la prévention 7
- Minimiser les facteurs économiques et structurels de la mésinformation et de la désinformation 8

Séance parallèle 1 : La transformation de la gouvernance publique à l'appui de la démocratie numérique 9
- Le renforcement du respect des droits et des libertés dans une société numérique 9
- Récolter les fruits du numérique à l'appui de la participation des citoyens à la vie publique 10
- Renforcer l'ouverture et la redevabilité 11
- Rénover les institutions publiques au service de la démocratie numérique 12

Séance parallèle 2 : Gouverner vert : préparer les gouvernements à l'action face à l'enjeu climatique et aux autres défis environnementaux 14
- Guider et instaurer le consensus et la confiance pour apporter des réponses « vertes » au cours de la prochaine décennie 15
- Utiliser les bons outils à l'appui de la lutte contre les changements climatiques et environnementaux 16
- Donner l'exemple – Un secteur public plus vert et plus résilient 17

Séance parallèle 3 : 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 18
- Renforcer les capacités de la gouvernance publique pour veiller à ce que les pouvoirs publics soient en mesure de relever les défis à l'échelle mondiale 19
- Renforcer la résilience face à l'influence indue étrangère 21

SÉANCE PLÉNIÈRE 2 : Le renforcement de la participation, de la représentation et de l'ouverture dans la vie publique, ainsi que des services axés sur le citoyen 23
- Créer davantage d'opportunités à l'appui d'une participation publique inclusive 23
- Garantir le plus haut degré d'intégrité dans les processus électoraux et la prise de décision publique 25
- Renforcer la représentation démocratique 26

Références 27

Graphiques

Graphique 1. À peine plus d'un répondant sur quatre estime que le système politique lui donne voix au chapitre dans les décisions des autorités 3
Graphique 2. L'Initiative en faveur du renforcement de la démocratie 4
Graphique 3. Seuls près de quatre sondés sur dix disent faire confiance aux médias 6
Graphique 4. La moitié des personnes interrogées pensent que les pouvoirs publics devraient accorder la priorité à la lutte contre le changement climatique, mais seul un tiers des répondants ont confiance dans la capacité de leur pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre 15
Graphique 5. Les personnes sondées sont plus enclines à soutenir la coopération mondiale pour résoudre des problèmes comme le changement climatique, le terrorisme et l'anticipation d'une pandémie 19
Graphique 6. Très peu de personnes pensent que leurs pouvoirs publics tiendraient compte des avis exprimés lors d'une consultation de la population 24

OCDE
Initiative pour renforcer la démocratie

INTRO

Introduction : INSTAURER LA CONFIANCE ET RENFORCER LA DÉMOCRATIE

Le contexte économique, social, géopolitique et environnemental actuel est particulièrement éprouvant pour les démocraties. Plus d'une décennie après la grande crise financière et ses conséquences à long terme sur la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics, le monde est en train d'émerger de la pire pandémie mondiale depuis un siècle.

La pandémie de COVID-19 a mis à l'épreuve la capacité des pouvoirs publics à prendre la mesure d'une crise et à y réagir promptement. Pour l'essentiel, ceux des pays de l'OCDE ont fait un travail remarquable. Néanmoins, des enseignements cruciaux continuent d'être tirés de la crise et les conséquences économiques et sociales de ces deux dernières années se font toujours sentir. Dans le même temps, l'agression non provoquée de la Russie contre l'Ukraine a pesé sur la croissance davantage que prévu, intensifié l'inflation, qui s'est propagée largement à travers l'ensemble des pays et des articles de consommation courante, et a aggravé le risque de rupture des approvisionnements énergétiques, laissant les citoyens en proie à une véritable crise liée au coût de la vie (OCDE, 2022[1]). Les défis mondiaux à plus long terme comme le changement climatique et les répercussions de la transformation numérique restent également une priorité majeure et influent sur la confiance des citoyens envers les pouvoirs publics.

Parallèlement, la satisfaction des populations à l'égard de la manière dont les démocraties fonctionnent à travers le monde diminue depuis le milieu des années 1990, notamment dans un certain nombre de pays de l'OCDE. Ce constat se vérifie de manières différentes selon les pays, notamment par un faible taux de participation électorale, une plus grande polarisation politique et un plus grand nombre de groupes qui se détachent des processus démocratiques traditionnels ou qui expriment leur mécontentement à travers de nouveaux types de protestation. Cette tendance ne met pas seulement à l'épreuve la cohésion sociale dans les pays de l'OCDE, elle compromet aussi de plus en plus l'élaboration des politiques et la capacité des pouvoirs publics à résoudre les difficultés sociales et économiques.

Dans ce contexte, les pays de l'OCDE ont pris conscience de l'importance de renforcer leurs démocraties. Ce renforcement passe par la consolidation des systèmes démocratiques matures compte tenu de l'ampleur croissante de changements sociétaux tels que l'essor du numérique et les attentes croissantes à l'égard de la participation et de la représentation démocratiques, mais aussi les nouveaux défis comme les crises liées à l'environnement et à la biodiversité, et la protection du modèle de gouvernance démocratique contre les menaces intérieures et extérieures émanant d'acteurs étatiques et non étatiques. Les facteurs sociaux et économiques tels que la hausse des inégalités économiques et territoriales jouent aussi un rôle important.

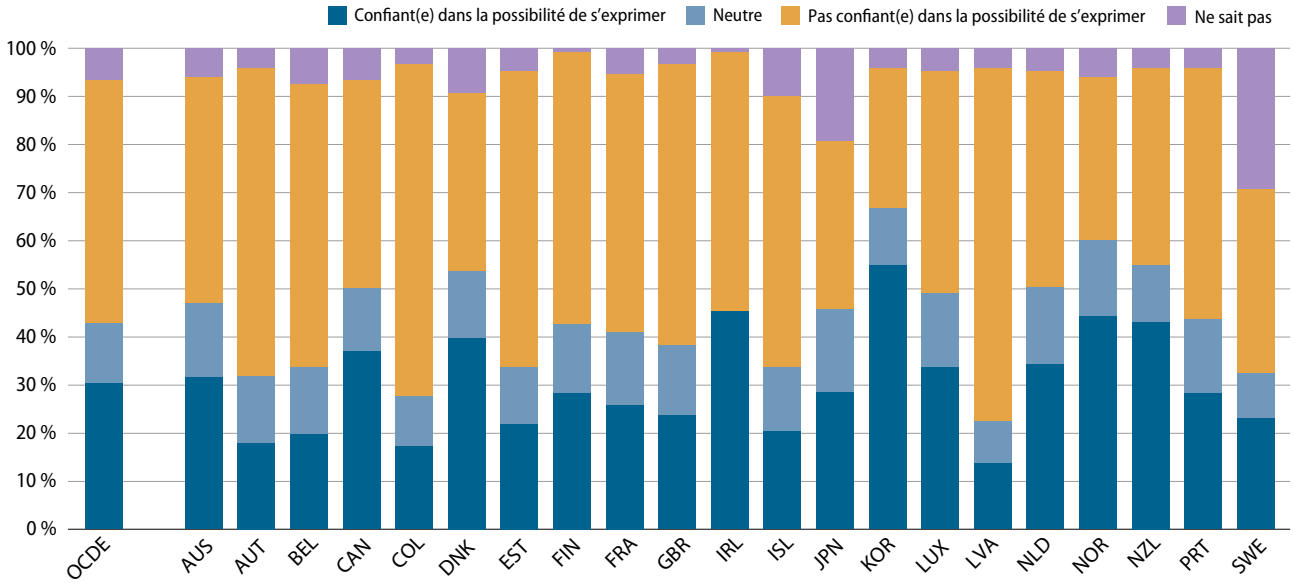
L'Enquête de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (ci-après dénommée « Enquête de l'OCDE sur la confiance »), menée dans 22 pays de l'OCDE et représentant plus de 50 000 réponses de citoyens, constate que les institutions publiques démocratiques fonctionnent plutôt bien sur de nombreuses mesures de la confiance comme l'ouverture des processus administratifs et la fourniture de services publics. **Toutefois, il existe une déconnexion liée à la perception que les pouvoirs publics ne répondent pas aux attentes de nombreux citoyens en matière de représentation dans la prise de décision et se montrent insuffisamment réceptifs à leurs demandes**. En effet, à peine plus d'un répondant sur quatre (30.2 %) estime que le système politique lui donne voix au chapitre (Graphique 1). Si le système semble bien fonctionner pour certains, tous ne partagent pas cet avis, sachant que les jeunes, les femmes et les groupes défavorisés se caractérisent par des niveaux de confiance plus faibles dans les institutions. L'intégrité des responsables publics inspire, quant à elle, un scepticisme généralisé. La polarisation des résultats autour de logiques partisanes et la mise en doute des nouveaux médias donnent à penser qu'une composante essentielle de la démocratie, à savoir l'accès à une information fiable, constitue de nos jours un facteur de défiance (OCDE, 2022[2]).

Les investissements pour renforcer la confiance sont d'autant plus importants face à des défis d'ordre mondial. La confiance sera déterminante pour la réussite des mesures mises en place par les pouvoirs publics pour relever ces défis, mais elle pourrait tout autant être écornée si aucun progrès n'est visible. Alors que 50.4 % des personnes interrogées dans le cadre de l'Enquête de l'OCDE sur la confiance pensent que les pouvoirs publics devraient en faire davantage pour réduire le changement climatique, seuls 35.5 % des sondés sont convaincus que les pays parviendront réellement à réduire leur contribution respective au changement climatique – sachant que ceux qui estiment que leurs gouvernements y parviendront sont davantage susceptibles de leur faire confiance (OCDE, 2022[2]).

La Réunion du CGP au niveau ministériel de 2022 représente une occasion importante de faire avancer l'agenda de la confiance et de la démocratie. Au printemps 2021, le Comité de la gouvernance publique de l'OCDE a lancé l'Initiative en faveur du renforcement de la démocratie (ci-après dénommée « l'Initiative »). L'Initiative, qui a pour double objectif de consolider la gouvernance démocratique et de la protéger des menaces existantes et émergentes, vise à relever trois défis de gouvernance répandus dans les démocraties avancées et

GRAPHIQUE 1. À peine plus d'un répondant sur quatre estime que le système politique lui donne voix au chapitre dans les décisions des autorités

Proportion des personnes interrogées en fonction du degré de confiance qu'elles accordent au fait que le système politique leur permet de s'exprimer quant à la prise de décision des pouvoirs publics (sur une échelle de 0 à 10), 2021



Note : le graphique présente pour chaque pays la répartition des réponses à la question : « Dans quelle mesure diriez-vous que le système politique de votre pays permet aux personnes comme vous de s'exprimer sur l'action des pouvoirs publics ? ». La proportion « Fait confiance » résulte de l'agrégation des réponses allant de 6 à 10 ; « Neutre » correspond à la réponse 5 ; « Ne fait pas confiance » 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. L'échelle de la Finlande va de 1 à 10. En Norvège et en Finlande, la question a été formulée de manière légèrement différente. En Norvège, la question était : « Selon vous, dans quelle mesure le système politique norvégien permet-il à des personnes comme vous d'exercer une influence politique ? ». En Finlande, la question était : « Selon vous, dans quelle mesure le système politique finlandais permet-il à des personnes comme vous de s'exprimer sur l'action des pouvoirs publics ? ». Le Mexique est exclu de ce graphique en raison de l'indisponibilité des données. 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 : Enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust)

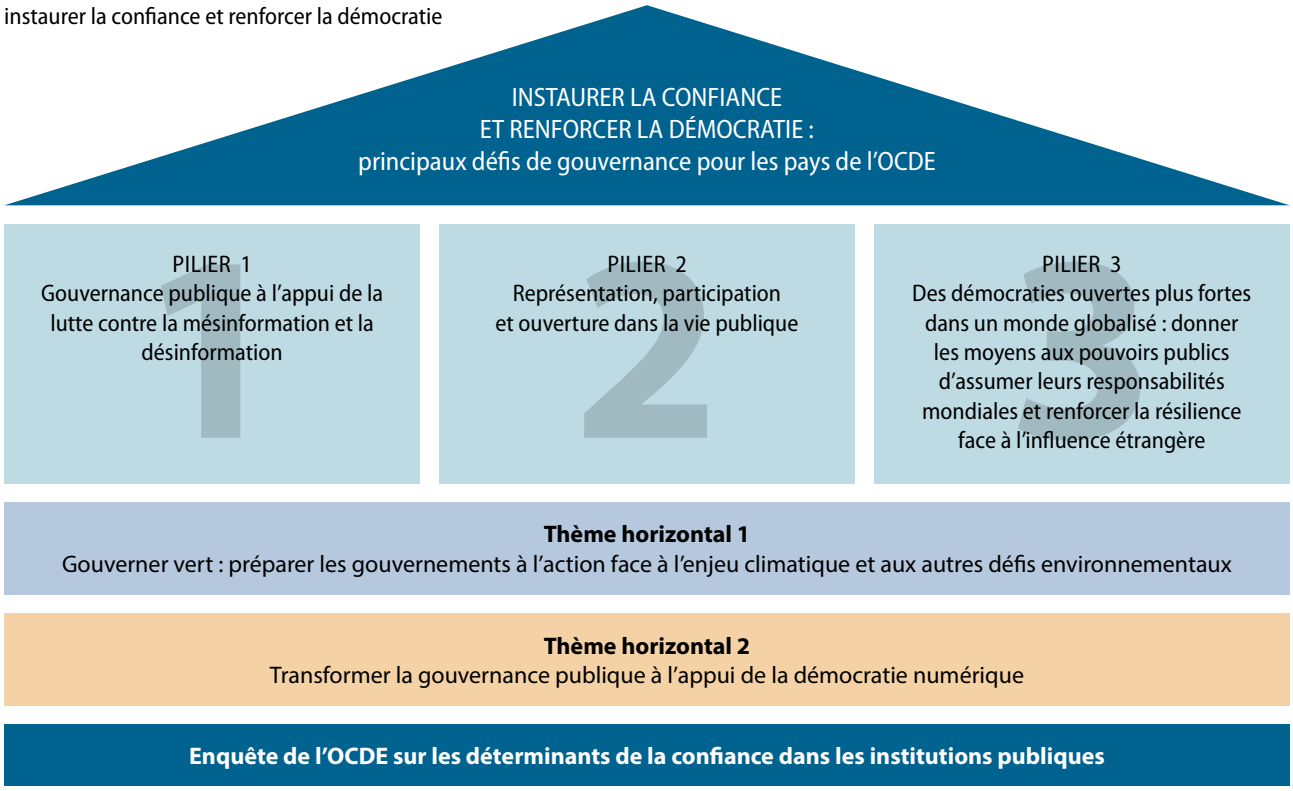
matures, à savoir : i) la lutte contre la mésinformation et la désinformation, ii) l'amélioration de la participation, de la représentation et de l'ouverture dans la vie publique, et iii) des démocraties ouvertes plus fortes dans un monde globalisé : donner les moyens aux pouvoirs publics d'assumer leurs responsabilités mondiales et renforcer la résilience face à l'influence étrangère. En outre, l'Initiative intègre deux thèmes horizontaux communs aux trois piliers sur les défis majeurs du climat et de la démocratie, d'une part, et de la numérisation et de la démocratie, d'autre part. Sous-tendus par les constats de l'Enquête de l'OCDE sur la confiance, ces défis représentent les principales composantes de l'Initiative (Graphique 2) et coïncident avec les Conclusions politiques de la Réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des Ministres de 2021 et 2022 [C/MIN(2021)25/FINAL; C/MIN(2022)16/FINAL] et avec la vision de l'Organisation dans la prochaine décennie [C/MIN(2021)16/FINAL].

Dans le prolongement du dîner pré-ministériel de la veille sur la confiance dans les institutions publiques, la Réunion au niveau des Ministres comportera deux séances plénières sur les réponses à apporter sur le terrain de la gouvernance publique en matière de mésinformation et de désinformation, d'amélioration de la participation, de la représentation et de l'ouverture dans la vie publique, et des services axés sur le citoyen. La Réunion ministérielle offre aussi aux Ministres l'occasion de se rencontrer en séances parallèles plus restreintes pour partager l'expérience et les difficultés de leurs pays respectifs s'agissant des thèmes suivants : « Transformer la gouvernance publique à l'appui de la démocratie numérique », « Gouverner vert : préparer le secteur public à l'action face à l'enjeu climatique », et « 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 ».

Cette note de synthèse plante le décor pour les séances plénières et les séances parallèles et pose quelques questions pour chaque séance afin de contribuer à la conduite des débats.

GRAPHIQUE 2. L'Initiative en faveur du renforcement de la démocratie

Relever les principaux défis liés à la gouvernance pour instaurer la confiance et renforcer la démocratie



PLÉNIÈRE

SÉANCE PLÉNIÈRE 1 :

LES RÉPONSES À APPORTER SUR LE TERRAIN DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE FACE À LA MÉSINFORMATION ET LA DÉSINFORMATION

Alimentée par les technologies numériques et les réseaux sociaux, la propagation 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. La pandémie de COVID-19, l'attaque du 6 janvier 2021 contre le Capitole des États-Unis et l'agression de la Russie contre l'Ukraine sont autant d'événements qui témoignent des coûts potentiellement préjudiciables de cette menace.

Seuls près de quatre répondants sur dix à l'Enquête de l'OCDE sur la confiance (38.8 %) disent faire confiance aux médias (Graphique 3). De la même manière, 76 % des personnes interrogées par le Baromètre de confiance Edelman ont manifesté leur inquiétude face à l'utilisation d'informations fausses ou de nouvelles trompeuses comme d'une arme. 67 % des personnes sondées s'inquiètent que les journalistes et les reporters cherchent délibérément à tromper le public, et 66 % considèrent qu'il en va de même pour les gouvernements et les responsables politiques (Edelman, 2022[3]).

Ces préoccupations soulignent l'urgence de créer des systèmes de gouvernance permettant de garantir la résilience des sociétés face à la mésinformation et la désinformation. Insuffler les changements nécessaires au renforcement de l'intégrité des écosystèmes d'information, à l'instauration de la confiance et au renforcement de la démocratie passera par des efforts interdisciplinaires, par l'accentuation de l'action collective des pouvoirs publics, de la société civile et du secteur privé, par le fait de veiller à préserver pleinement la liberté de parole, de renforcer les mécanismes de contrôle des décisions et d'encourager la coopération internationale.

En faisant fond des bonnes pratiques existantes dans les pays de l'OCDE, le Plan d'action sur la gouvernance publique au service de la lutte contre la mésinformation et la désinformation [GOV/PGC(2022)27] identifie les étapes concrètes que les pouvoirs publics peuvent suivre pour avancer dans cette direction.

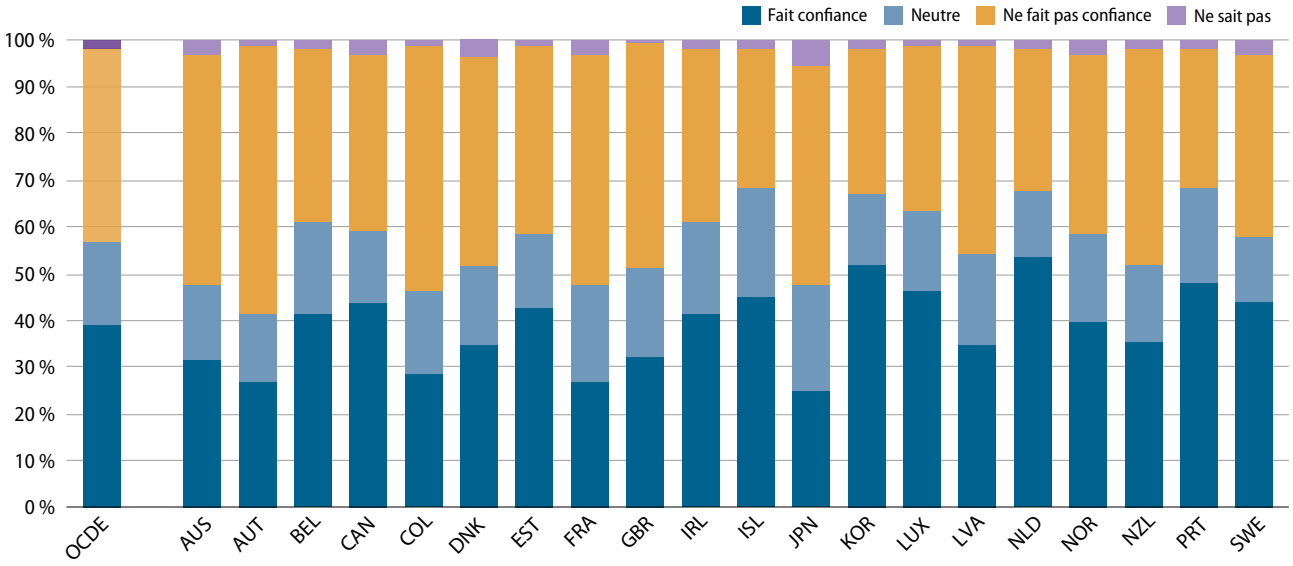
PRÉPARER LA SOCIÉTÉ À RÉPONDRE AUX MENACES

Les événements récents ont souligné la nécessité de renforcer la capacité des sociétés à riposter face à la propagation d'informations fausses ou trompeuses, tout en consolidant simultanément la résilience et l'état de préparation des sociétés face à la mésinformation et la désinformation.

Dans le cadre de la lutte contre la mésinformation et la désinformation, il est essentiel d'adopter des approches à l'échelle de l'ensemble de la société et de nouer de nouveaux partenariats entre différents acteurs de la société, un rôle central étant dévolu aux médias indépendants et à la société civile pour garantir la liberté d'expression. De nombreux pays, comme la Lituanie, la Lettonie et la Finlande, ou plus récemment la Nouvelle-Zélande, en sont conscients

Graphique 3. Seuls près de quatre sondés sur dix disent faire confiance aux médias

Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de confiance dans les médias (sur une échelle de 0 à 10), 2021



Note : le graphique présente pour chaque pays la répartition des réponses 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 aux médias ? ». La proportion « Fait confiance » résulte de l'agrégation des réponses allant de 6 à 10 ; « Neutre » correspond à la réponse 5 ; « Ne fait pas confiance » résulte de l'agrégation des réponses allant de 1 à 4 ; et « Ne sait pas » était une option de réponse distincte. Le Mexique et la Finlande sont exclus du graphique car leurs données ne sont pas disponibles. « OCDE » représente la moyenne non pondérée des réponses recueillies dans les différents pays. 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 : Enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust)

et collaborent avec les médias, les organisations de la société civile, les « vérificateurs de faits » et les plateformes des réseaux sociaux pour surveiller, modérer de façon préventive puis démystifier les informations fausses et trompeuses, et y répondre, mais aussi pour sensibiliser, partager des connaissances et collecter des données sur les réponses efficaces à apporter. Dans le même temps, la capacité des fausses informations à se diffuser aussi largement et rapidement qu'elles le font exige des pouvoirs publics qu'ils échangent des informations, des analyses de menaces et des bonnes pratiques par-delà de leurs frontières nationales, par exemple grâce à des initiatives comme le *Système d'alerte rapide* de l'Union européenne (UE) ou le *Centre d'excellence pour la communication stratégique* de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN), et qu'ils collaborent sur les réponses à apporter sur le plan réglementaire.

Le renforcement de la capacité de la fonction de communication publique à promouvoir une citoyenneté plus éclairée et à soutenir un écosystème d'information sain peut contribuer à contrer la mésinformation et la désinformation. À cette fin, les pouvoirs publics peuvent i) soutenir la gouvernance et l'institutionnalisation d'une fonction de communication publique proactive ; ii) jouer un rôle complémentaire à celui de la société civile et des médias en surveillant les contenus qui posent problème, en réagissant en conséquence et en suivant l'évolution du discours public conformément au respect de la vie privée et aux principes démocratiques, notamment la liberté de parole et d'expression ; et iii) utiliser les études d'audience, les sciences comportementales et l'évaluation des comportements pour s'assurer que la communication publique soit adaptée, pertinente et réactive. Pour garantir que des informations exactes atteignent les publics cibles, les pouvoirs publics peuvent apporter leur soutien à des messagers de confiance, comme illustré dans l'exemple du *Community Toolkit for Addressing Health Misinformation* (Boîte à outils publique pour lutter contre la mésinformation dans le domaine de la santé) élaboré par le gouvernement des États-Unis durant la pandémie de COVID-19.

La préservation de la liberté d'expression et d'un internet ouvert implique qu'il existera toujours des contenus faux et trompeurs. Les pouvoirs publics doivent donc faire progresser la recherche et investir dans l'éducation des citoyens aux médias et à l'information pour protéger la société contre ces menaces, tout en s'attachant à renforcer l'alphabétisation numérique pour permettre au grand public de tirer profit des avantages des plateformes en ligne. Les efforts pour s'instruire sur les médias et apprendre à maîtriser l'information doivent concerner toutes les tranches d'âge. Ils peuvent être fondés sur une campagne ou sur l'éducation civique, par exemple dans le cadre des cursus scolaires et universitaires. Un nombre croissant de pays déploient des instruments et des ressources sur l'éducation aux médias et à l'information grâce à de véritables partenariats entre les journalistes, les experts en technologie, la communauté des chercheurs et les établissements d'enseignement (Hill, 2022[4]).

RENFORCER LA TRANSPARENCE ET LA PRÉVENTION

Compte tenu de l'asymétrie des connaissances entre les plateformes en ligne, d'une part, et les pouvoirs publics ainsi que la société dans son ensemble, d'autre part, concernant la manière dont les contenus se propagent et le type d'interventions qui fonctionnent, la transparence est une composante essentielle pour éclairer la prise de décision.

Permettre l'accès aux données et les partager entre les secteurs, et renforcer les connaissances sur les origines (qu'elles soient internes ou étrangères) et les trajectoires de la mésinformation et de la désinformation sont autant d'étapes essentielles pour permettre aux pouvoirs publics de concevoir des réponses fondées sur des données factuelles. Du point de vue de l'économie numérique, l'OCDE a présenté une typologie des différents types de contrevérités qui circulent en ligne (Lesher, Pawelec et Desai, 2022). Pour faciliter l'accès public-privé aux données ainsi que leur partage, les pouvoirs publics pourraient explorer des cadres juridiques ou nouer des partenariats avec des chercheurs de manière à partager et analyser des données, tout en protégeant la vie privée et les libertés civiles. Les pouvoirs publics devraient également renforcer leurs propre capacité à suivre et comprendre les données collectées. En 2021 par exemple, le gouvernement australien a annoncé la mise en place d'une nouvelle législation destinée à renforcer sa capacité à collecter des données sur les actions menées par les plateformes des réseaux sociaux pour lutter contre la mésinformation et la désinformation (Ministère australien des Communications, des Infrastructures urbaines, des Villes et des, 2022[5]).

La création d'un cadre de transparence efficace autour de la modération des contenus est un autre point important à prendre en considération. Les plateformes pourraient par exemple se voir demander de donner la possibilité à leurs utilisateurs de contester leurs décisions en matière de modération des contenus, et se voir imposer des mesures de transparence permettant de clarifier leur approche et leurs décisions. Ces mesures (parmi d'autres) ont été proposées dans la Législation sur les services numériques (Digital Services Act, DSA) de la Commission européenne. En outre, les pouvoirs publics devraient se concentrer sur leur capacité à surveiller les pratiques d'autorégulation.

Étant donné le rôle des algorithmes dans la diffusion de la mésinformation et de la désinformation et la création de « chambres d›écho », les pouvoirs publics pourraient exiger des plateformes en ligne qu'elles divulguent les paramètres de leurs algorithmes, encourager une redevabilité plus importante de leur part et fournir des orientations ou aider à renforcer les garde-fous dans la conception des algorithmes. Cette transparence est au cœur de certaines initiatives existantes, comme le projet de loi sur la sécurité en ligne au Royaume-Uni (Ministère britannique du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports, 2021[6]).

Pour limiter l'incidence des contenus manipulés et stimuler l'activité authentique, les pouvoirs publics pourraient aussi fournir des orientations sur les exigences imposées aux plateformes des réseaux sociaux, œuvrer pour accroître la transparence autour des bénéficiaires effectifs, et encourager les promoteurs de contenu à se faire connaître, eux et les métadonnées en rapport avec leurs activités. De plus, les pouvoirs publics peuvent encore accroître la divulgation des contenus manipulés numériquement et trompeurs, comme les « deepfakes » (trucages exploitant les ressources de l'intelligence artificielle pour manipuler une vidéo ou un son) ou d'autres types de désinformation complexes, ou encore les cyberattaques (par exemple, les attaques de « barbouillage », dans lesquelles des acteurs malintentionnés effacent ou modifient le contenu d'un site internet).

La conception et l'application de mesures de transparence et de prévention exigeront des pouvoirs publics qu'ils s'associent aux médias et aux organisations de la société civile ainsi qu'au secteur privé, pour garantir l'utilité et l'intérêt public de ces mesures, mais aussi pour se prémunir d'une interférence gouvernementale dans le libre flux d'information.

MINIMISER LES FACTEURS ÉCONOMIQUES ET STRUCTURELS DE LA MÉSINFORMATION ET DE LA DÉSINFORMATION

Les pouvoirs publics peuvent aussi mettre en œuvre des mesures en lien indirect avec la mésinformation et la désinformation, mais ayant des conséquences significatives sur les structures facilitantes sous-jacentes. Ces mesures sont généralement axées sur des facteurs structurels et économiques qui touchent la diffusion de ces contenus.

Le pouvoir des plus grands réseaux sociaux sur le marché peut potentiellement entraîner une conduite anticoncurrentielle qui étouffe l'innovation, et plus largement, nuit au secteur des médias et de l'information. Pour conjurer ces risques, les pouvoirs publics pourraient appliquer les outils concurrentiels suivants, en coopération avec les parties prenantes concernées afin d'appréhender leurs répercussions et d'évaluer les arbitrages économiques : i) exiger des grandes plateformes en ligne qu'elles assurent une rémunération « équitable » des médias en échange de l'utilisation de leurs contenus ; ii) accroître la surveillance des acquisitions anticoncurrentielles ; et iii) engager des réformes structurelles pour s'attaquer à la question du pouvoir de marché des plateformes numériques. Des pays comme la France ont déjà pris cette direction, puisqu'en 2020, l'Autorité de la concurrence a pris des mesures conservatoires exigeant de Google qu'il négocie de bonne foi avec les éditeurs et les agences de presse la rémunération qui leur était due en vertu de la loi (Autorité de la concurrence, 2020[7]). Une approche plus cohérente à l'échelle mondiale en matière d'identification et de mise en œuvre des réglementations pertinentes améliorerait davantage l'efficacité de ces initiatives (OCDE, 2022[8]).

De la même manière qu'elles existent dans d'autres domaines de l'ingénierie et de la conception, dans lesquels les normes techniques incluent des critères de sécurité et de qualité, ces exigences – concernant par exemple la protection de la vie privée des utilisateurs – pourraient aussi être appliquées aux plateformes en ligne pour atténuer les risques liés à la mésinformation et la désinformation. Les mesures réglementaires devront impliquer les parties prenantes non gouvernementales pour s'assurer qu'elles restent en phase avec l'innovation, qu'elles l'encouragent et qu'elles répondent à des besoins démocratiques plus larges. Les travaux de l'OCDE sur les « bacs à sable » réglementaires et les Principes directeurs pour les entreprises multinationales [OECD/LEGAL/0144] peuvent contribuer à orienter les efforts vers la création d'un contexte général propice aux plateformes en ligne qui soutiennent des réponses souples et une conduite responsable des affaires.

Les pouvoirs publics peuvent aussi renforcer l'environnement de la presse et des médias d'information en encourageant la diversité, l'indépendance éditoriale et la fourniture d'informations de grande qualité. Cela pourrait comprendre : i) l'encouragement d'une concurrence équitable et la garantie d'un soutien financier transparent et indépendant à l'appui d'un journalisme de qualité élevée pour résoudre la question de la captation des médias par les grandes entreprises technologiques ou d'autres intérêts particuliers ; ii) la création d'un environnement propice aux organisations de la société civile et au journalisme citoyen et communautaire ; et iii) la garantie d'une supervision claire et indépendante du soutien apporté par les pouvoirs publics au secteur des médias.

Questions pour la discussion

- Comment vos pouvoirs publics soutiennent-ils les efforts consentis à l'échelle de l'ensemble de la société pour renforcer la résilience des écosystèmes des médias et de l'information ? Par quels moyens spécifiques les pouvoirs publics peuvent-ils coopérer plus efficacement avec les médias, les organisations de la société civile, les plateformes des réseaux sociaux et d'autres acteurs, dans la lutte contre la mésinformation et la désinformation ?
- Quelles sont les pistes les plus prometteuses à l'appui de la création de cadres réglementaires permettant de partager et d'analyser des données pertinentes en rapport avec la mésinformation et la désinformation, et de favoriser une meilleure compréhension des algorithmes ?
- Quelles institutions publiques sont actuellement en cours de création ou de renforcement aux fins de remédier à la mésinformation et la désinformation ?
- Quels outils, mécanismes ou produits l'OCDE peut-elle élaborer pour aider au mieux ses Membres à définir des ripostes efficaces face aux menaces que représentent la mésinformation et la désinformation ?
- Comment l'OCDE peut-elle coopérer avec les pays non Membres désireux de contrer les menaces que posent la mésinformation et la désinformation ?

1

Séance parallèle 1 :

LA TRANSFORMATION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE À L'APPUI DE LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE

La montée en puissance du numérique dans les sociétés, économies et administrations publiques transforme et remet en question les mécanismes institutionnels traditionnels qui sous-tendent le fonctionnement des pays de l'OCDE. Si, à l'origine, les innovations numériques ont élargi l'espace civique et facilité les mécanismes de participation citoyenne, l'érosion des institutions démocratiques traditionnelles dans ce contexte nouveau suscite des préoccupations croissantes. 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.

D'un côté, l'avènement du numérique a ouvert de nouveaux canaux au débat politique et public et a renforcé la promotion des droits des minorités et des groupes vulnérables. Il a également encouragé la transparence et l'ouverture des pratiques des pouvoirs publics et renforcé la redevabilité et la supervision des institutions publiques.

D'un autre côté, les outils numériques ont aussi favorisé l'émergence de nouveaux risques qui pèsent sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des minorités et des groupes vulnérables, accru les occasions d'exercer une influence indue sur la prise de décision (nationale ou étrangère), et déstabilisé les écosystèmes de l'information et l'intermédiation démocratique, accentuant encore davantage la polarisation des sociétés.

Les systèmes et les processus de gouvernance publique qui soutiennent les démocraties avancées doivent être approfondis de manière à pouvoir récolter pleinement les bénéfices des outils numériques et relever les défis qu'ils posent. Cet approfondissement appelle de nouvelles formes de gouvernance capables de faire pleinement usage de la technologie des plateformes en ligne et de permettre la cocréation de modules avec des organisations du secteur privé et la société civile pour renforcer le débat public et favoriser une prise de décision plus inclusive. Dans le même temps, les pouvoirs publics ont encore besoin d'améliorer leur capacité à mettre en place et à appliquer des réglementations traitant des risques numériques, dont l'émergence nouvelle met en péril la démocratie, et à lutter contre les inégalités numériques qui continuent de contrarier l'avenir de la démocratie numérique.

LE RENFORCEMENT DU RESPECT DES DROITS ET DES LIBERTÉS DANS UNE SOCIÉTÉ NUMÉRIQUE

La transition numérique a offert un cadre propice à une extension et à une meilleure protection de l'exercice de certains droits et libertés, en permettant notamment aux individus et aux groupes de mieux exprimer leurs inquiétudes concernant les droits des groupes vulnérables. Dans le même temps, la numérisation engendre aussi des défis importants à l'égard d'un certain nombre de droits de l'homme, de libertés fondamentales

et de valeurs démocratiques comme le respect de la vie privée et l'utilisation des données personnelles, l'égalité des chances et le traitement équitable par le biais d'un usage partial de l'intelligence artificielle (IA), ou la discrimination en raison des larges possibilités de diffuser des discours de haine et de véhiculer des stéréotypes néfastes fondés notamment sur la race ou le genre. Il est désormais admis qu'il faut agir pour mieux protéger les citoyens face aux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans l'espace numérique des pays de l'OCDE. Dans le même temps, les possibilités d'utilisation des technologies numériques par les pouvoirs publics des régimes autocratiques pour réprimer les libertés politiques et contrecarrer la dissidence politique ont été multipliées.

Les pouvoirs publics prennent donc de plus en plus de mesures pour veiller à ce que les droits de l'homme et les libertés fondamentales dont jouissent les citoyens lorsqu'ils sont « hors ligne » soient aussi protégés « en ligne ». Certains pays ont élaboré des réglementations, déclarations ou chartes nouvelles pour réaffirmer ces droits de l'homme et ces libertés fondamentales dans le cadre numérique. Certains d'entre eux envisagent également la création de droits nouveaux, exclusivement numériques, y compris dans leur Constitution. On peut citer comme exemples la *Charte espagnole des droits numériques* de 2021 et la proposition de *Déclaration européenne sur les droits et principes numériques pour la décennie numérique*. Le Comité de la politique de l'économie numérique de l'OCDE mène actuellement des travaux comparatifs dans ce domaine.

En parallèle, des normes internationales sont aussi en cours d'élaboration pour veiller à avancer ensemble sur la même voie et assurer des règles du jeu équitables pour ce qui touche aux valeurs. L'Union européenne, l'OCDE, mais aussi les organisations des Nations Unies, sont des partisans notables de ces normes internationales.

RÉCOLTER LES FRUITS DU NUMÉRIQUE À L'APPUI DE LA PARTICIPATION DES CITOYENS À LA VIE PUBLIQUE

Dans les pays de l'OCDE, la participation aux élections est une dimension importante de la participation à la vie publique. Les outils numériques peuvent être utilisés pour s'inscrire sur les listes électorales, préparer le scrutin, voter et améliorer le contrôle des élections. Si les mesures permettant de sécuriser l'identification et l'authentification seront cruciales dans ces processus, le vote électronique possède de nombreux avantages, notamment un plus grand confort et une plus grande facilité d'accès des citoyens, en particulier de ceux qui vivent dans des zones rurales reculées ou souffrent de certains handicaps. Pourtant, l'accès au numérique et sa maîtrise continuent de faire obstacle à une plus grande participation des groupes vulnérables. **Pour veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte, il est nécessaire**

d'améliorer la connexion, l'accessibilité et le caractère abordable du numérique, mais aussi les compétences numériques et la confiance dans les canaux participatifs numériques, en prenant en compte les particularités des différentes populations. Cela suppose également de garder à l'esprit le fait que les canaux en ligne ne peuvent pas remplacer les mécanismes analogiques, afin d'éviter d'exclure les segments vulnérables de la population.

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. Le débat public peut être mis en péril lorsque des robots, des armées de trolls ou d'autres formes de comportements inauthentiques en ligne sont utilisés à des fins de manipulation de l'opinion publique, de gonflement artificiel de la popularité d'un candidat, de prééminence d'une question de politique publique, ou de micro-ciblage et de manipulation des électeurs à l'ère de l'analyse des données massives. Le scandale autour du détournement des données personnelles de *Facebook* par *Cambridge Analytica* a incité un certain nombre de pays à rechercher des règles claires concernant le ciblage d'une publicité politique en ligne plus transparente et le micro-ciblage à des fins politiques. La numérisation pose aussi des défis en matière de financement politique, largement déréglementé en ligne, et tout particulièrement, en matière de conduite des campagnes électorales lorsqu'elles sont menées depuis l'étranger.

Les plateformes en ligne ainsi que les canaux et outils numériques sont aussi des espaces alternatifs propices à la consultation, la discussion et la délibération sur les politiques publiques. En 2020, 85 % des pays de l'OCDE disposaient de portails de participation à l'échelle des pouvoirs publics qui servaient de guichets uniques pour permettre aux citoyens d'être informés des opportunités de participation passées, actuelles et à venir (OCDE, 2021[9]). Le Portugal a mis en place *Participa Portugal* pour encourager les consultations publiques. Les technologies numériques contribuent également à moderniser les processus législatifs, à accroître la transparence des pratiques parlementaires et à renforcer les relations avec les circonscriptions. Au Royaume-Uni, *mySociety*, une entreprise de technologie civique auparavant nommée *UK Citizens Online Democracy*, a mis au point des outils de démocratie numérique en source ouverte tels que *TheyWorkForYou* (qui diffuse le relevé des votes) et *WriteToThem* (un site internet permettant aux citoyens d'entrer en contact avec leurs représentants élus).

L'essor du numérique génère aussi des défis spécifiques pour le débat démocratique et la vie publique, dans la manière dont les citoyens forment et expriment leurs opinions politiques. La gouvernance des écosystèmes d'information a également été secouée par l'avènement de « posts » d'opinion individuels à large audience, du partage d'information via les réseaux sociaux et d'un abus d'influence, puissant et échappant à la réglementation, envers l'élaboration des politiques (qu'elle émane d'acteurs originaires de l'intérieur du pays, ou bien de l'étranger). Les répercussions de la mésinformation et de la désinformation, des fausses nouvelles et des effets de polarisation sur l'opinion publique et le débat public doivent être comprises, identifiées et traitées. Pour que l'espace numérique serve bien la démocratie, soit suffisamment protégé de l'influence indue et permette à tous les citoyens de s'exprimer, il doit être façonné par des règles, des médiations et des partenariats nouveaux entre les pouvoirs publics, la société civile et les médias.

RENFORCER L'OUVERTURE ET LA REDEVABILITÉ

Les services numériques des administrations contribuent directement à standardiser et à offrir un accès équitable aux services publics pour les citoyens, ce qui améliore ainsi l'équité et l'égalité de traitement. Parce qu'elle réduit le pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires, la numérisation des services publics, du niveau national au niveau local, limite aussi les risques de corruption et génère d'importants avantages en matière d'intégrité en allégeant les lourdeurs administratives et en rendant les services et les transferts publics plus transparents. Plus indirectement, la numérisation offre d'innombrables opportunités d'améliorer la transparence, la redevabilité et l'intégrité des pouvoirs 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.

L'accessibilité des données en rapport avec la fiscalité, le budget, la passation des marchés et la justice a considérablement contribué à augmenter les capacités de contrôle des citoyens. La disponibilité des technologiques civiques réutilisant des données ouvertes a permis de réduire les asymétries d'information entre les citoyens et les administrations, et d'accroître l'engagement citoyen dans plusieurs sphères des politiques publiques, notamment l'intégrité publique et la lutte contre la corruption. 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. 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 sont confrontés sur leur lieu de travail. Parmi les autres exemples de technologies et de plateformes civiques visant à encourager l'évaluation de la transparence et de l'intégrité des institutions et des représentants démocratiques, on peut citer *Vouli Watch* en Grèce ou *Parlameter* en Slovénie.

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*, leurs nouveaux alliés pour extraire d'innombrables quantités de données diverses pour repérer les tendances et tirer le signal d'alarme. 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. À titre d'exemple, les start-ups française *Linkurious* et suédoise *Neo Technology* ont aidé le Consortium international des journalistes d'investigation à donner du sens aux données du cabinet d'avocats *Mossack Fonseca*, dont la divulgation a déclenché le scandale dit des « Panama Papers ». L'essor de la *civic tech* est une terre promise au sein de l'univers technologique à l'appui d'un espace d'intégrité.

RÉNOVER LES INSTITUTIONS PUBLIQUES AU SERVICE DE LA DÉMOCRATIE NUMÉRIQUE

La démocratie numérique requiert la modernisation et la transformation des institutions publiques pour piloter une transformation numérique qui fasse progresser la démocratie et la renforce. Pour répondre à ce défi, les pays de l'OCDE ont mis en place différents dispositifs institutionnels et mécanismes de gouvernance. Dans les pays de l'OCDE, 47 % des centres de gouvernement jouent un rôle essentiel dans la définition d'une stratégie numérique nationale et dans le pilotage de sa mise en œuvre dans l'ensemble des administrations publiques (Gierten et Lesher, 2022[10]). Les centres de gouvernement sont souvent chargés de se concentrer sur des technologies ou sur des préoccupations spécifiques, comme l'IA ou la gouvernance des données. La France, par exemple, coordonne la mise en œuvre de l'action relative à l'IA depuis le Cabinet du Premier ministre, tandis que la Colombie a mis en place un groupe d'action au sein de la Présidence.

La transformation numérique a aussi exigé des pays qu'ils créent des institutions publiques et des mécanismes de gouvernance nouveaux. Certains pays ont créé des ministères dédiés à la transition numérique (Luxembourg et Pologne), tandis que d'autres ont mis sur pied ou renforcé des organismes publics autonomes chargés de la transformation numérique. Le besoin de renforcement des synergies et d'encouragement des approches pangouvernementales de la part des plateformes a aussi débouché sur la création de comités de coordination interministérielle afin de garantir une cohérence dans tous les domaines de l'action publique. Les exemples abondent de créations de postes nouveaux, notamment de « champions numériques » comme les ambassadeurs de la technologie, les directeurs des services numériques et les responsables de l'éthique des données. Le Royaume-Uni a créé un poste de Chef de l'éthique des données au sein du Bureau central sur le numérique et les données[1], tandis que l'Espagne est en train de mettre en place un organisme public dédié au contrôle de l'usage éthique et responsable de l'IA dans le secteur public.

Pour que les politiques atteignent les objectifs qu'elles se sont fixés et surmontent les difficultés inhérentes

1. https://dataingovernment.blog.gov.uk/2021/09/07/what-skills-do-you-need-for-working-in-data-ethics/

à la transition numérique, les organes réglementaires doivent être en mesure de mettre en œuvre et d'appliquer ces objectifs par le biais de lois et de réglementations. La garantie d'une réglementation efficace de la sphère numérique soulève des questions essentielles s'agissant du mandat et des pouvoirs des organismes réglementaires, de leur capacité à s'acquitter de leurs fonctions et de la manière dont ils se coordonnent avec d'autres autorités publiques. Les pays ont mis en place des dispositifs divers en réponse à ces questions, et nombreux sont ceux qui ont choisi de légiférer plutôt que de s'en remettre à l'auto-régulation. Pour ce qui est des plateformes numériques, dans un certain nombre de pays, ce sont les autorités réglementaires indépendantes existantes et les régulateurs de la communication et de la diffusion qui sont chargés d'atteindre des objectifs pertinents en matière de gouvernance démocratique numérique. Certains pays ont fusionné ces autorités pour exploiter des synergies. Par exemple, la France a fusionné la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) pour créer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM). D'autres pays sont en train d'envisager la création d'un nouveau type d'organe réglementaire pour traiter les questions numériques de manière globale. À son tour, cette réforme soulève des questions quant à la manière dont le nouvel organe interagira avec les régulateurs existants, qui partagent en partie les mêmes responsabilités, par exemple s'agissant de la modération des contenus. Les organismes dotés de responsabilités de surveillance ont également été transformés pour être mieux adaptés au suivi de la numérisation des administrations publiques à l'ère du numérique et à la protection des droits des citoyens. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) jouent un rôle important, par exemple en faisant respecter les règles relatives à l'usage des innovations numériques et de l'intelligence artificielle par les organismes publics.

Fait important, les pouvoirs publics étudient également des structures de coopération intersectorielles et transfrontalières plus formelles de manière à éviter de fragmenter la réglementation et à garantir son efficacité, en évitant l'arbitrage ou l'évasion réglementaires. Cette démarche est essentielle à la réussite des réponses apportées par les politiques, sachant que la numérisation traverse non seulement les frontières mais également les réglementations, notamment les communications, les données, les contenus, les services financiers, la protection des consommateurs et la concurrence (OCDE, 2022[11]). On peut citer comme exemples notables le Forum de coopération sur la réglementation numérique au Royaume-Uni et la Plateforme de coopération sur la réglementation numérique aux Pays-Bas. Ces structures vont au-delà du simple partage d'information et peuvent inclure une mise en commun des expertises et des ressources, la remontée de résultats et le soutien mutuel concernant les procédures d'application.

Premières indications à l'appui d'un plan d'action futur

- Protection des processus électoraux et de l'intégrité des campagnes électorales
- Exploitation de la technologie numérique en vue de permettre la participation et le débat publics
- Protection de l'espace civique en ligne et adoption de mesures pour lutter contre la polarisation
- Exploitation de la technologie numérique pour accroître la transparence des pouvoirs publics et le contrôle citoyen
- Instauration des institutions publiques spécialisées appropriées à l'appui de la démocratie numérique

Questions pour la discussion

- Quels exemples d'initiatives numériques renforçant la participation publique et la transparence des pouvoirs publics dans votre pays pouvez-vous donner ?
- Quels sont les moyens les plus efficaces pour réduire la polarisation du débat public dans l'espace numérique ?
- Comment garantir la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'espace numérique ?
- De quelle manière l'OCDE peut-elle mieux aider ses Membres à veiller à ce que les institutions publiques et les dispositifs de gouvernance renforcent et consolident la démocratie à l'ère du numérique ?

2

Séance parallèle 2 :

GOUVERNER VERT : préparer les gouvernements à l'action face à l'enjeu climatique et aux autres défis environnementaux

La demande et l'urgence d'une action ambitieuse à l'échelle mondiale en faveur du climat et de l'environnement continuent de croître. En dépit des difficultés occasionnées par la pandémie de COVID-19, les pays continuent d'envoyer des signaux forts quant à la nécessité de faire progresser les ambitions environnementales, notamment à travers le Pacte de Glasgow pour le climat de la COP26 et la récente *Résolution de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement*, qui intensifient les efforts au niveau mondial pour mettre un terme à la pollution du plastique.

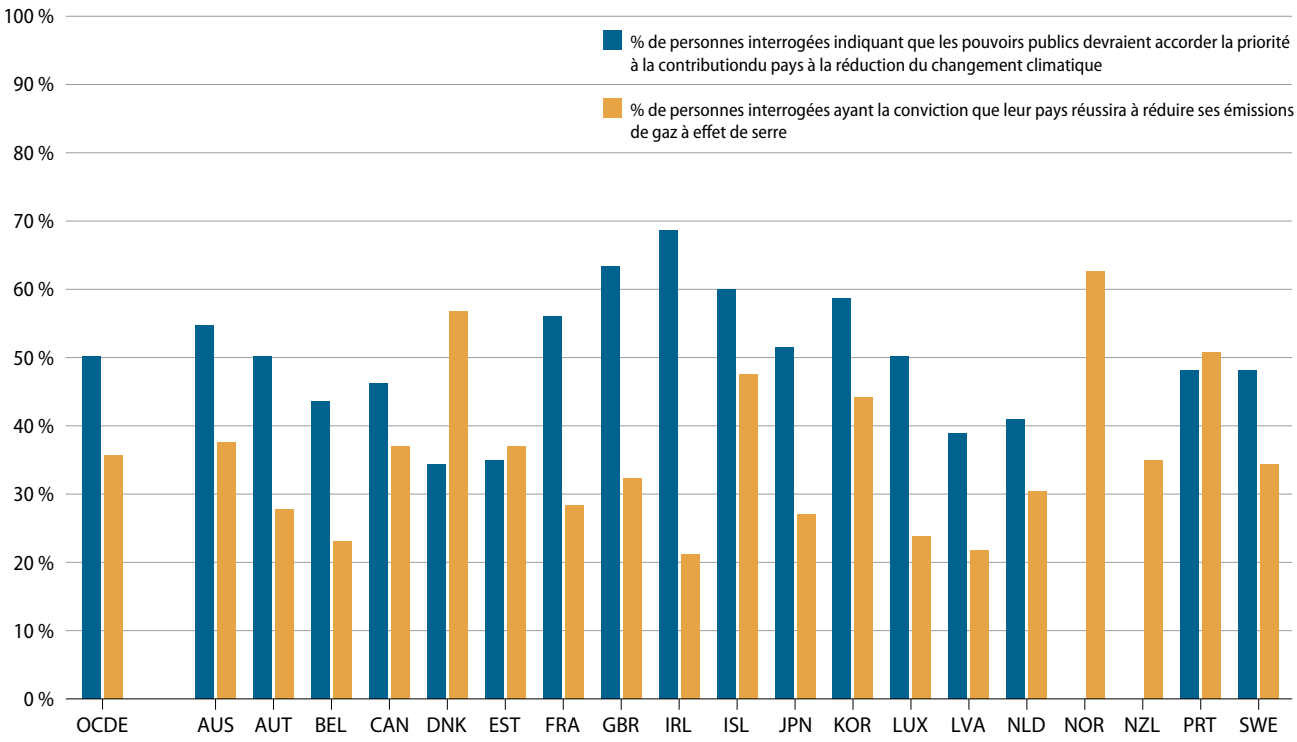
Relever les défis environnementaux systémiques à l'échelle mondiale nécessite de consentir des efforts de grande ampleur et à long terme sur tous les fronts et de la part de tous les acteurs – et pourtant, certaines missions essentielles ne peuvent être réalisées que par les pouvoirs publics. Si des initiatives devront être prises par les secteurs public et privé, les organisations internationales, les groupes de la société civile et les citoyens à l'échelle individuelle pour réussir à échapper aux conséquences les plus néfastes du changement climatique et de la perte de biodiversité, la concrétisation des changements ambitieux nécessaires passe obligatoirement par un pilotage des pouvoirs publics et la mise en œuvre de politiques, tant au plan intérieur qu'au niveau international. Tous les secteurs et tous les niveaux du pouvoir des administrations publiques ont un rôle important à jouer dans ce domaine.

Pourtant, les pouvoirs publics sont confrontés à des difficultés pour bâtir un consensus à long terme sur les mesures urgentes à prendre en faveur du climat ou de l'environnement, dans un contexte de recul de la confiance dans les institutions publiques et de mécontentement croissant à l'égard de la démocratie. Alors que 50.4 % des répondants à l'Enquête de l'OCDE sur la confiance estiment que les pouvoirs publics devraient en faire davantage pour limiter le changement climatique, seules 35.5 % des personnes sondées sont convaincues que les pays atteindront réellement leurs objectifs (Graphique 4).

Le sort de la gouvernance démocratique et celui des mesures liées à la lutte contre les changements climatiques et(et, plus largement, relatives à l'environnement) sont intimement liés. Les pouvoirs publics démocratiques doivent montrer qu'ils sont les mieux à même de faire face à des problèmes politiques complexes qui s'entremêlent et qui impliquent d'être pris en compte sur le long terme comme les défis environnementaux, et de réaliser les délicats arbitrages nécessaires. 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. La définition de l'orientation globale et des priorités sur le long terme, en veillant à ce que des décisions cohérentes soient prises sur les arbitrages et d'établir des approches coordonnées et homogènes entre les

Graphique 4. La moitié des personnes interrogées pensent que les pouvoirs publics devraient accorder la priorité à la lutte contre le changement climatique, mais seul un tiers des répondants ont confiance dans la capacité de leur pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre

Proportion des personnes interrogées indiquant que les pouvoirs publics devraient donner davantage la priorité à la contribution du pays à la réduction du changement climatique et part des personnes sondées ayant confiance dans la capacité du pays à réduire les émissions de gaz à effet de serre, 2021



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 ». La Finlande et le Mexique sont exclus de ce graphique en raison de l'indisponibilité des données. La Norvège et la Nouvelle-Zélande n'ont pas inclus la question relative à la hiérarchisation des priorités par les pouvoirs publics. 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 : enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust)

secteurs, les niveaux et les pouvoirs de l'État pour relever ces défis est une difficulté à laquelle les pouvoirs publics sont systématiquement confrontés.

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. **Le Plan d'action sur le thème « Gouverner vert » [GOV/PGC(2022)27] expose les mesures concrètes que les pouvoirs publics peuvent prendre sur les plans individuel et collectif pour avancer dans cette direction.**

GUIDER ET INSTAURER LE CONSENSUS ET LA CONFIANCE POUR APPORTER DES RÉPONSES « VERTES » AU COURS DE LA PROCHAINE DÉCENNIE

Pour conduire les sociétés vers des résultats optimaux pour l'environnement, les pouvoirs publics doivent instaurer la confiance et le consensus à l'appui de l'action.

L'Enquête de l'OCDE sur la confiance constate que la conviction des individus selon laquelle leur pays réussira à réduire ses émissions de gaz à effet de serre est fortement corrélée à la confiance qu'ils leur portent. L'investissement dans la gouvernance publique pour qu'elle produise des politiques plus efficaces en vue de lutter contre le changement climatique peut aussi s'avérer payant en assurant une crédibilité et une confiance plus grandes envers les pouvoirs publics (OCDE, 2022[2]).

La mesure de la confiance des citoyens dans les politiques en faveur du climat peut contribuer à éclairer la prise de décision et à renforcer le soutien public et l'acceptabilité des réformes écologiques.

Il est essentiel de garantir la participation des parties prenantes, le dialogue citoyen et l'intégrité et la transparence de la gouvernance climatique et environnementale pour garantir la confiance et l'adhésion aux politiques vertes. L'ampleur des transformations nécessaires pour agir sur les

questions climatiques et les autres sujets relatifs à l'environnement invite les pouvoirs publics à restructurer le dialogue entre les parties prenantes et la participation des citoyens. Ces dernières années, l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Irlande et le Luxembourg ont mis en place des processus délibératifs abordant les questions liées au climat en vue de garantir la légitimité des politiques y afférentes. Les pouvoirs publics devraient également prêter une attention particulière au renforcement des normes d'intégrité dans les institutions publiques concernées par la conception et la mise en œuvre des politiques relatives au climat et à l'environnement, notamment via la mise en place d'organes consultatifs indépendants et de groupes d'experts. Ces politiques doivent aussi être suffisamment robustes pour résister au lobbying et à d'autres pratiques d'influence susceptibles d'induire en erreur le public, les pouvoirs publics et les investisseurs, et d'entraver l'efficacité des initiatives en matière de politiques vertes.

Produire des résultats sur l'écologie exigera aussi des administrations qu'elles revoient la communication publique pour informer le public et collaborer avec lui, tout en évitant la propagation d'informations fausses et trompeuses et en intervenant, le cas échéant. Certains pays sont en train de prendre des mesures en ce sens. La campagne de l'Écosse, *Turning the Tide,* (Inverser la tendance) et celle du Conseil de l'Union européenne, *Taking the Lead on Climate Change campaign* (Prendre l'initiative de la campagne contre le changement climatique), en sont de bons exemples.

UTILISER LES BONS OUTILS DE GOUVERNANCE À L'APPUI DE LA LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX

Il est essentiel d'augmenter le nombre d'outils de gouvernance publique pour concrétiser les changements ambitieux nécessaires à l'appui de la lutte contre les changements climatiques et environnementaux. La budgétisation verte, les réglementations, les procédures de planification des infrastructures et les passations de marchés publics doivent être ouverts de manière à aligner les politiques publiques, l'investissement public, la consommation et la fiscalité sur les objectifs environnementaux aux niveaux national et local. L'usage systématique de ces outils de gouvernance peut aussi contribuer à renforcer la confiance dans les initiatives en faveur du climat en confortant le cadre de gouvernance climatique et en démontrant les engagements pris.

Les pays de l'OCDE progressent régulièrement dans l'utilisation d'outils de gouvernance publique pour s'aligner sur leurs objectifs environnementaux – mais ils peuvent encore s'améliorer. Par exemple, les pays de l'OCDE et l'Union européenne doivent de plus en plus prendre en considération les conséquences potentielles sur l'environnement des règles qu'ils conçoivent. En 2021, 14 des 38 pays de l'OCDE (37 %) ont dit pratiquer la budgétisation verte (OCDE, 2022[12]). De plus en plus de gouvernements régionaux et infranationaux lancent également des exercices de budgétisation verte (OCDE, 2022[13]). Peu à peu, les pays mettent aussi au point des cadres de passation des marchés publics responsables

qui tiennent compte, outre les considérations sociales, des considérations environnementales pour veiller à ce que les investissements publics se fassent au service des populations, de la planète et de la société dans les chaînes d'approvisionnement mondiales.

Il est fondamental de relier les décisions et les plans majeurs adoptés en matière d'infrastructures aux objectifs climatiques et environnementaux pour façonner une transition verte. Les pouvoirs publics sont confrontés à des défis pour relier la planification en matière d'infrastructures aux objectifs climatiques. Ces défis comprennent la mise en place de critères de sélection de projets d'infrastructures conformes à ces objectifs et la fourniture, l'exploitation, la maintenance, la modernisation ou l'abandon d'actifs infrastructurels de manière à accélérer la réduction des émissions de carbone. Les pouvoirs publics devraient élaborer des plans stratégiques à long terme concernant les infrastructures, qui soient alignés sur leurs engagements de protection de l'environnement et d'atténuation du changement climatique. En outre, les pays peuvent mobiliser d'avantage de financementprivé au service d'infrastructures durables de qualité en adaptant les cadres réglementaires, en renforçant les systèmes de passation des marchés et en adoptant des certifications d'infrastructures.

Les approches de gouvernance innovantes peuvent contribuer à assurer l'efficacité des politiques vertes. Une innovation axée sur des missions et des mécanismes de gouvernance préventifs peuvent être utilisés pour éclairer la prise de décision et les politiques en faveur du climat et de l'environnement. L'Agence européenne pour l'environnement, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, entre autres, utilisent actuellement l'anticipation stratégique dans le cadre de leurs politiques environnementales. Les sciences comportementales (SC) peuvent également aider les pouvoirs publics à mieux concevoir et mettre en œuvre des politiques vertes grâce à des approches prenant en considération les obstacles et les biais liés aux comportements. L'Unité de l'impact et de l'innovation du Conseil privé du Canada utilise les sciences comportementales dans une enquête pour mesurer et promouvoir l'acceptabilité et l'adoption par les Canadiens des mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques et des politiques vertes[2].

DONNER L'EXEMPLE – UN SECTEUR PUBLIC PLUS VERT ET PLUS RÉSILIENT

Les initiatives et l'adaptation vertes représentent une responsabilité partagée – sur laquelle les pouvoirs publics peuvent jouer un rôle majeur en donnant l'exemple. Pour encourager le changement écologique, les pouvoirs publics doivent donner l'exemple en assurant sa promotion dans leurs activités, en prenant des mesures énergiques pour se transformer lui-même afin de faire face aux défis environnementaux. S'ils veulent agir efficacement sur ces sujets, les pouvoirs publics doivent disposer d'informations détaillées quant aux conséquences de leurs travaux sur l'environnement selon les organismes, les niveaux de gouvernement et les types d'activités.

Questions pour la discussion

- Comment vos pouvoirs publics répondent-ils au besoin urgent d'instaurer la confiance et de garantir l'adhésion et le consensus à l'égard des réformes politiques ambitieuses nécessaires pour remédier au changement climatique et à d'autres menaces pesant sur l'environnement ?
- De quelle manière les pouvoirs publics pourraient-ils augmenter encore le nombre d'outils de gouvernance publique pour passer à l'action au cours de cette décennie ?
- Comment l'OCDE peut-elle continuer à soutenir les efforts de votre pays pour transformer son secteur public et concrétiser ses objectifs climatiques et environnementaux ?

2. https://impact.canada.ca/en/behavioural-science/parca

3

Séance parallèle 3 :

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

Pendant de nombreuses années, les démocraties ont été aux avant-postes de la politique mondiale et de la coopération internationale. L'ordre international basé sur des règles fondé au lendemain de la seconde guerre mondiale s'est construit sur des principes d'égalité (liberté, état de droit et droits de l'homme) et sur la promotion de la démocratie libérale. Les démocraties avancées, en particulier, ont joué un rôle essentiel pour conduire la coopération internationale afin de garantir la stabilité financière à l'échelle mondiale et d'encourager la croissance économique et le développement.

Toutefois, en présence de défis croissants à l'échelle mondiale, il n'a pas été facile pour les démocraties de produire des résultats. La crise du COVID-19 en a été un bon exemple. Si de nombreux pays de l'OCDE ont démontré leur capacité à répondre rapidement et à grande échelle à une pandémie mondiale, la crise a aussi révélé un certain nombre de faiblesses de la gouvernance, tant au niveau national qu'au plan mondial. Dans de nombreux cas, les démocraties se sont retrouvées en concurrence avec des discours d'États non démocratiques, dont ces derniers assuraient la promotion à l'échelle mondiale, concernant leur capacité à maîtriser la situation.

Dans les démocraties ouvertes, la confiance des citoyens dans les pouvoirs publics compte pour permettre à ces derniers de relever efficacement les défis mondiaux. Le déploiement des diverses mesures adoptées dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, comme les confinements et les règles de distanciation sociale, l'a très clairement démontré. Les preuves abondent aussi concernant l'articulation entre le changement climatique et la confiance (Séance parallèle 2 – « Gouverner vert »). Par conséquent, les pouvoirs publics sont clairement incités à adopter une perspective plus globale dans leur leadership, leurs institutions et leurs outils de gouvernance publique, en vue de relever ces défis d'une manière qui soit mieux comprise et appréciée des citoyens et qui garantisse des résultats plus efficaces à l'échelle mondiale.

Dans le même temps, il est aussi nécessaire de renforcer la résilience face à l'influence indue étrangère pour consolider la démocratie dans un monde globalisé. L'une des difficultés les plus importantes auxquelles les démocraties soient confrontées dans un monde globalisé concerne les conséquences déstabilisatrices des influences non démocratiques étrangères sur la démocratie. On peut citer, parmi tant d'autres, la propagation d'informations fausses et trompeuses émanant de l'étranger (Séance plénière 1) ou l'interférence dans les élections et les pouvoirs publics démocratiques par des moyens opaques. Dans le cadre de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, il est désormais clair que les pays de l'OCDE doivent en faire davantage à ce sujet. En particulier, la mise en place de ripostes fortes de la part de la gouvernance publique pour

contrer cette interférence pourrait jouer un rôle significatif pour renforcer la démocratie.

Les gouvernements peuvent envisager les moyens de renforcer la démocratie dans un monde globalisé par deux prismes principaux : d'abord, en renforçant leurs capacités de gouvernance publique pour s'assurer qu'ils sont en mesure de relever des défis mondiaux ; ensuite, en s'appuyant sur des solutions de gouvernance publique pour renforcer la résilience face à l'influence indue étrangère.

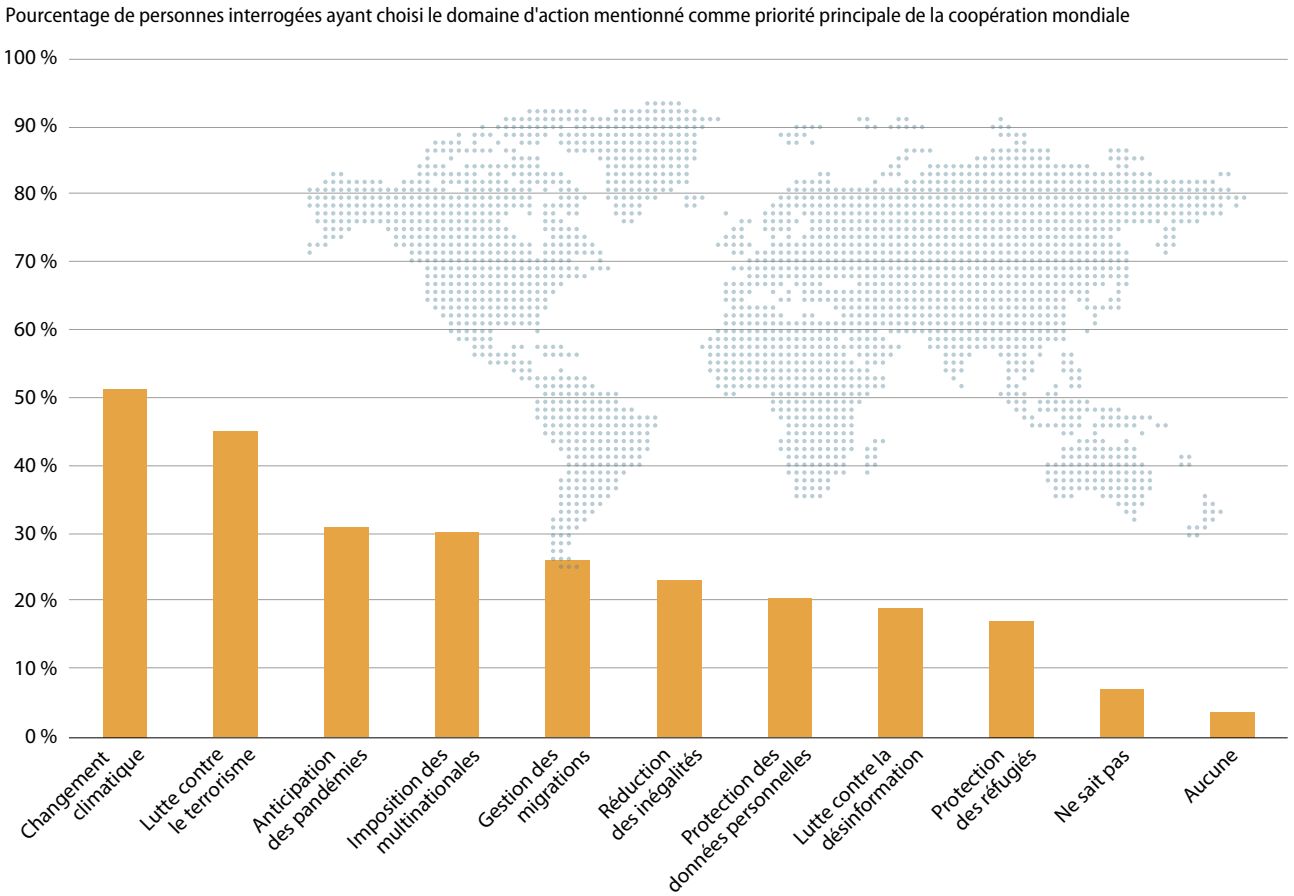
RENFORCER LES CAPACITÉS DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE POUR VEILLER À CE QUE LES POUVOIRS PUBLICS SOIENT EN MESURE DE RELEVER LES DÉFIS À L'ÉCHELLE MONDIALE

Les démocraties sont confrontées à des difficultés pour assurer la confiance dans les pouvoirs publics et relever les défis mondiaux. Les résultats de l'Enquête de l'OCDE sur la confiance soulignent que dans la moyenne des pays, les plus grandes priorités des citoyens en matière de coopération mondiale portent sur le changement climatique, le terrorisme, l'anticipation d'une pandémie et l'imposition des multinationales (Graphique 5). Pourtant, le soutien public permettant à la coopération mondiale de traiter ces questions est globalement limité, puisque par exemple, seule près de la moitié des personnes interrogées exhorte les pouvoirs publics à œuvrer de concert pour remédier au changement climatique (OCDE, 2022[2]).

Il est essentiel d'embarquer les citoyens pour relever les défis mondiaux. Comme souligné dans la section se rapportant à la gouvernance verte, relever quelque défi d'ordre mondial que ce soit passe donc, d'abord et avant tout, par l'établissement d'un agenda et l'engagement des parties prenantes. Cela requiert un leadership fort de la part des centres de gouvernement. La définition d'une vision stratégique claire et à long terme pour cerner la question et la mise au point d'un agenda clair sont des étapes préalables essentielles à l'appui du leadership

Graphique 5. Les personnes sondées sont plus enclines à soutenir la coopération mondiale pour résoudre des problèmes comme le changement climatique, le terrorisme et l'anticipation d'une pandémie

Proportion des personnes interrogées choisissant chacune des options suivantes comme l'une de leurs principales priorités en matière de coopération mondiale, moyenne simple OCDE, 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 : Enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust)

national. Cette vision partagée peut servir de feuille de route pour l'ensemble des parties prenantes concernées, en particulier lorsqu'elle s'incarne dans des décisions économiques et sociales, et dans les comportements au niveau individuel, institutionnel et sociétal. Pour certains pays, le processus de définition d'une vision stratégique claire et d'élaboration d'un agenda sur le sujet offre aussi l'occasion de défendre sur la scène internationale certains programmes et certaines questions liées aux politiques, comme par exemple le Royaume-Uni sur la lutte contre la corruption, l'Estonie sur l'essor du numérique, et un certain nombre de pays scandinaves sur les mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques.

Cependant, fixer le cap n'est qu'une première étape. L'implication judicieuse des citoyens et des autres acteurs concernés dans le cycle des politiques contribue à démontrer que la coordination à l'échelle mondiale peut déboucher sur des résultats nationaux plus satisfaisants pour les citoyens et les autres parties prenantes. Il existe toute une série de possibilités, de la concertation avec les organisations de la société civile en amont des sommets internationaux, à des mécanismes de délibération citoyenne plus innovants. Par exemple, l'Assemblée citoyenne mondiale de la COP26 a été la première initiative du genre visant à ce que chacun puisse prendre part aux négociations sur les mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques de 2021, à Glasgow. L'implication du secteur privé est également fondamentale pour garantir des résultats économiques optimaux et éclairer l'investissement privé. Il convient toutefois de s'y atteler d'une manière transparente et bien gérée, de façon à cultiver la confiance publique et à éviter l'influence indue résultant d'intérêts particuliers.

Les institutions elles-mêmes peuvent évoluer pour mieux relever les défis à l'échelle mondiale. Si les affaires mondiales restent le plus souvent l'apanage des ministères des Affaires étrangères, de nos jours la plupart des institutions nationales s'impliquent d'elles-mêmes jusqu'à un certain point dans les affaires internationales. Pour stimuler les progrès permettant de relever les défis mondiaux, il convient de mettre en place des initiatives coordonnées, tant horizontalement au sein des institutions publiques que verticalement, du leadership national jusqu'aux partenaires d'exécution à l'échelon local. Des mécanismes institutionnels peuvent aussi être mis au point pour renforcer l'influence internationale sur les questions importantes à l'échelle du monde. L'Ambassadeur danois de la technologie en est une parfaite illustration, puisqu'il est destiné à faire part des questions ou des préoccupations des autorités danoises aux entreprises technologiques en dialoguant directement avec elles, dans le but d'influer sur l'orientation des technologies, notamment concernant le renforcement de la démocratie et l'amélioration de l'état de préparation des administrations sur les questions numériques.[3] De plus, l'investissement dans les compétences globales des agents de la fonction publique a pris de plus en plus d'importance pour permettre aux administrations de jouer un rôle significatif sur les questions internationales.

Dans le même temps, les pouvoirs publics peuvent mobiliser plusieurs outils de gouvernance publique de leurs boîtes à outils existantes pour se préparer à relever les défis mondiaux. Les instruments classiques de gouvernance comme la budgétisation, la réglementation ou la passation de marchés publics peuvent contribuer utilement à concrétiser des objectifs stratégiques à l'échelle mondiale, à envoyer des signaux pertinents sur la scène mondiale et à encourager d'autres pays à agir. Par exemple, cela peut comprendre la budgétisation verte pour aligner les dépenses nationales et les processus relatifs aux recettes sur les objectifs climatiques et les autres objectifs environnementaux, ou encore l'usage stratégique des passations de marchés publics pour veiller à ce que les chaînes de valeur mondiales tiennent leurs promesses à l'égard des populations, de la planète et de la société. Les pouvoirs publics peuvent influer sur les normes des fournisseurs en contraignant les entreprises à intégrer des normes de conduite responsable des affaires dans leurs modèles d'entreprise lorsqu'ils présentent une candidature dans le cadre de contrats publics (OCDE, 2022[14]). En 2021, l'Allemagne a adopté une loi réglementant les chaînes d'approvisionnement axée sur les droits de l'homme. À compter de 2023, cette loi oblige les grandes entreprises

3. https://techamb.um.dk/the-techplomacy-approach

allemandes à identifier, atténuer et prévenir les risques associés à leurs propres activités et à celles de leurs fournisseurs. Les entreprises qui seraient identifiées comme ne respectant pas cette obligation sont exclues des contrats publics(Kusch et Saller, 2021[15]). Il est possible d'utiliser tout un éventail d'autres outils innovants pour relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale. Par exemple, les pouvoirs publics sont de plus en plus nombreux à adopter l'innovation axée sur des missions comme vecteur (par exemple, la recherche verte axée sur des missions et les partenariats en faveur de l'innovation lancés par le Fonds pour l'innovation du Danemark).

Toutefois, relever les défis mondiaux nécessite aussi d'élaborer des outils et des mécanismes de gouvernance au niveau international. La coopération réglementaire internationale en est un exemple. Pour peu qu'ils adoptent plus systématiquement une optique internationale renforcée dans leurs pratiques d'élaboration de règles, les pouvoirs publics seront mieux armés pour apprendre les uns des autres, et le cas échéant, pour formuler des réponses réglementaires coordonnées et cohérentes tout en préservant leurs prérogatives nationales.

RENFORCER LA RÉSILIENCE FACE À L'INFLUENCE INDUE ÉTRANGÈRE

Les conséquences déstabilisatrices des influences non démocratiques étrangères sur la démocratie sont l'un des plus grands défis que les démocraties ouvertes aient à affronter à l'échelle mondiale pour renforcer la démocratie. Ces influences comprennent notamment : la propagation d'informations fausses et trompeuses émanant de l'étranger (Séance plénière 1) ; le fait d'exercer une influence sur les pouvoirs publics démocratiques par des moyens opaques comme l'exploitation des failles des cadres de financement politique par le biais de dons en nature, de campagnes sur les réseaux sociaux, d'intermédiaires pour courtiser les donateurs, les responsables publics et les partis privilégiés, de structures d'entreprises opaques pour masquer l'origine des dons, de cryptomonnaies et de cartes de paiement sans espèces ; le fait d'influencer les institutions civiques en exerçant des pressions sur les établissements universitaires pour qu'ils modifient les programmes ou ciblent et recrutent du personnel et des étudiants dans l'intérêt personnel d'un acteur étranger ; le fait de saper un cadre propice aux médias et à la société civile ; et l'abus de dispositifs comme la Résidence par l'investissement et la Nationalité par l'investissement pour occulter ou faciliter des délits financiers et économiques comme la corruption, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent.

Dans le cadre de l'invasion russe en Ukraine, il est désormais clair que les pays de l'OCDE doivent aller plus loin pour renforcer leurs capacités à l'échelle mondiale de manière à relever efficacement ce défi grandissant. Par exemple, la propagande russe est potentiellement de nature à exacerber la polarisation, même dans les démocraties les plus matures. Une étude menée par l'IFOP (*Institut D'études Opinion et Marketing en France et à L'international*) montre que près de la moitié de la population française trouve vraie au moins l'une des théories russes concernant la guerre, sachant que les personnes qui votent pour l'extrême-droite et l'extrême-gauche sont beaucoup plus enclines à

adhérer à la propagande russe sur les origines de la crise ukrainienne (IFOP, 2022[16]). S'il est trop tôt pour hasarder une quelconque conclusion, l'invasion de l'Ukraine par la Russie a mis en lumière certaines faiblesses structurelles des démocraties, à la fois internes et externes.

La préservation de l'ouverture des démocraties nécessite d'investir pour les protéger davantage contre une déstabilisation étrangère de leur propre modèle. Il pourrait notamment s'agir d'initiatives pour mieux piloter et définir l'agenda afin de résoudre ce problème par un engagement et un message clairs quant au type d'influence étrangère qui est, ou n'est pas, acceptable et par l'assurance que les gouvernements eux-mêmes ne se contentent pas de paroles mais passent aussi à l'acte. Les gouvernements peuvent aussi chercher à renforcer leurs institutions publiques pour se prémunir de ces influences, notamment en formant les fonctionnaires à tous les niveaux de la sphère publique, en élaborant des stratégies ciblées et en confiant aux institutions essentielles la responsabilité d'identifier les interférences étrangères, de les contrer et de renforcer la résilience à leur égard. Enfin, les pouvoirs publics peuvent tirer parti des outils de gouvernance en comblant les failles réglementaires sur le lobbying, l'influence indue, les bénéficiaires effectifs et le financement politique.

Premières indications à l'appui d'un plan d'action futur

- Définir une vision et un agenda clairs pour relever les défis qui se posent à l'échelle mondiale
- Impliquer les citoyens et les parties prenantes clés pour relever les défis mondiaux, tout en défendant l'intégrité et la transparence
- Moderniser les institutions publiques et mettre à niveau les compétences du secteur public à l'appui du contexte mondial
- Mobiliser les outils de gouvernance et les renforcer à l'international pour relever les défis mondiaux
- Combler aux lacunes qui permettent à l'influence non démocratique de déstabiliser les démocraties

Questions pour la discussion

- À quelles difficultés les pays de l'OCDE sont-ils confrontés pour engager les citoyens à relever les défis mondiaux ?
- Quels enseignements les pays de l'OCDE ont-ils tiré de la pandémie de COVID-19 concernant les structures, les compétences et les outils nécessaires pour faire face aux défis mondiaux, tant au niveau national qu'au plan international ?
- Quelles sont les failles les plus problématiques qui permettent à l'influence non démocratique de déstabiliser les démocraties de l'OCDE ?
- Que peut faire l'OCDE pour aider les pouvoirs publics à renforcer leur capacité à lutter efficacement contre les problèmes mondiaux et à riposter à l'influence étrangère ?

PLÉNIÈRE

SÉANCE PLÉNIÈRE 2 :

LE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION, DE LA REPRÉSENTATION ET DE L'OUVERTURE DANS LA VIE PUBLIQUE, AINSI QUE DES SERVICES AXÉS SUR LE CITOYEN

L'Enquête de l'OCDE sur la confiance révèle un sentiment largement répandu, celui du manque d'opportunités permettant d'exercer un droit effectif à l'expression politique. Moins d'un tiers des personnes interrogées (30.2 %) déclarent que le système politique en vigueur dans leur pays leur donne voix au chapitre. De fait, plus de quatre répondants sur dix (42.8 %) disent qu'il est peu probable que les pouvoirs publics adoptent les avis exprimés à l'occasion d'une consultation publique (Graphique 6). Le sentiment général est également que les gouvernements démocratiques fonctionnent bien pour certains, mais pas suffisamment bien pour tous (OECD, 2022[1]).

Chez les jeunes et chez les plus vulnérables au sein de la société, les niveaux de confiance et de satisfaction à l'égard des pouvoirs publics sont invariablement plus faibles. En moyenne, dans 22 pays de l'Organisation, l'Enquête de l'OCDE sur la confiance montre que 37.0 % des personnes âgées de 18 à 29 ans ont tendance à avoir confiance dans leurs pouvoirs publics, alors que ce taux s'élève à 45.9 % pour les personnes âgées de 50 ans et plus. L'écart de confiance entre les répondants qui estiment bénéficier d'un statut social relativement élevé et ceux dont le statut social est bas se situe environ à 22.9 points de pourcentage (OCDE, 2022[2]).

Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent examiner attentivement en quoi ils répondent aux attentes croissantes des citoyens en matière de participation publique et de représentation démocratique. **Le Plan d'action sur le thème « Renforcer la participation, la représentation et l'ouverture dans la vie publique » [GOV/PGC(2022)27] identifie les mesures concrètes que peuvent prendre les pouvoirs publics pour renforcer la participation et la représentation dans la vie publique, en mettant spécialement l'accent sur l'égalité femmes-hommes.**

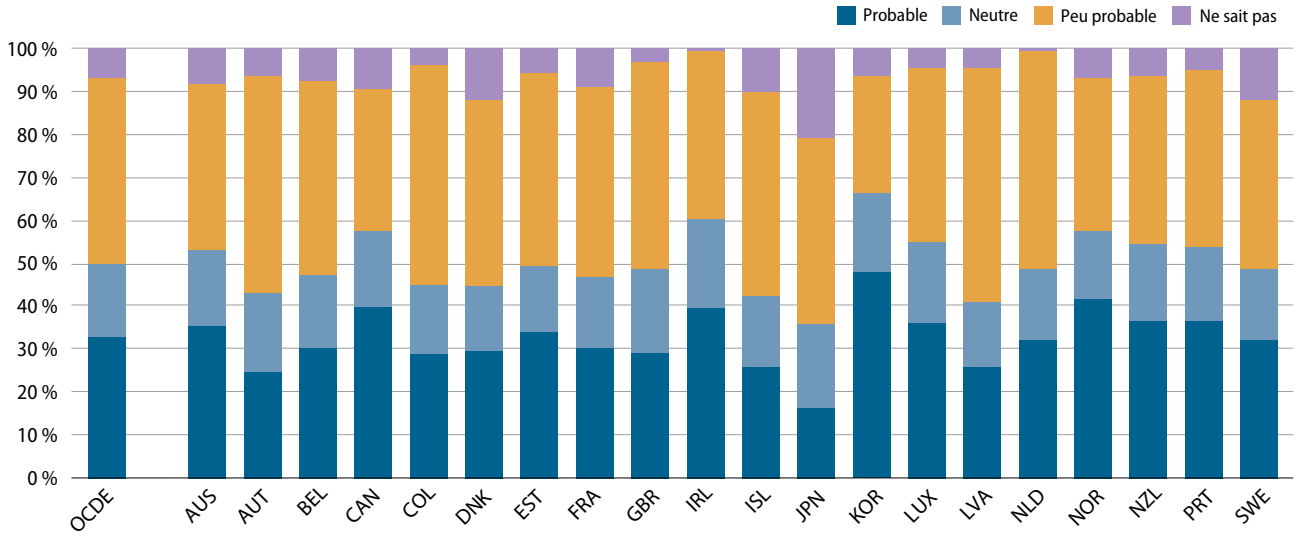
CRÉER DAVANTAGE D'OPPORTUNITÉS À L'APPUI D'UNE PARTICIPATION PUBLIQUE INCLUSIVE

Renforcer la participation publique – à savoir l'implication des citoyens dans la politique, les politiques publiques et la prise de décision, la conception et la fourniture des services publics – permettra aux citoyens et aux parties prenantes d'influencer davantage les activités et les décisions des autorités publiques à différentes étapes du cycle politique.

La première priorité pour renforcer la participation publique consiste à favoriser un espace civique dynamique, c'est-à-dire un environnement juridique, politique et social permettant aux individus de s'impliquer dans le débat public et d'influencer la politique et la société. Cette démarche passe notamment par la garantie du respect des libertés civiques fondamentales, de l'état de droit et de la non-discrimination, et par la création

Graphique 6. Très peu de personnes pensent que leurs pouvoirs publics tiendraient compte des avis exprimés lors d'une consultation de la population

Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de perception de la probabilité que des pouvoirs publics prennent en compte des avis exprimés lors d'une consultation publique (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 à l'occasion de cette consultation publique ? » 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 simple des réponses recueillies dans les différents pays. Au Mexique, la question a été formulée de manière légèrement différente, à savoir comme suit : « Si une consultation de la population devait être organisée à propos de la baisse ou la hausse des impôts, considérez-vous probable ou plutôt peu probable que votre opinion soit prise en compte ? » La Finlande et la Norvège sont exclues du graphique car leurs données ne sont pas disponibles. 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 : Enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust)

d'un environnement propice à la société civile. Dans les pays de l'OCDE, où l'espace civique est, en moyenne et relativement, bien protégé, il offre souvent un profil contrasté, caractérisé par un recul dans certains domaines et un renouveau dans d'autres. Par exemple, la proportion de pays de l'OCDE dans lesquels le contexte est jugé favorable au journalisme a diminué de moitié en l'espace de six ans, tandis que 46 % des pays de l'OCDE disposent désormais d'institutions publiques spécialisées dans le traitement des discriminations et la promotion de l'égalité (OCDE, 2022[17]).

En outre, il est essentiel que les citoyens et les parties prenantes s'engagent davantage dans l'élaboration des politiques, car la capacité à faire entendre sa voix sur le plan politique est étroitement corrélée au niveau de confiance dans les pouvoirs publics (OCDE, 2022[2]). La plupart des pays de l'OCDE ont adopté des pratiques visant à impliquer les parties prenantes. À titre d'exemple, 84 % d'entre eux mettent à disposition des citoyens et des parties prenantes un portail en ligne à l'échelle de toute l'administration de manière à les impliquer, et il existe de bonnes pratiques chez tous les Membres de l'OCDE, comme le budget participatif national au Portugal ou la consultation mise en place par la ville de Mexico sur sa Constitution. Et pourtant, la simple consultation des parties prenantes a encore tendance à arriver à une étape tardive du processus de prise de décision, et à se concentrer sur l'opinion publique plutôt que sur le jugement ou à toucher une petite partie seulement de la population (OCDE, 2022[18]).

L'élaboration participative des politiques, ainsi que la la conception et la fourniture de services, offrent l'opportunité de rapprocher encore davantage les citoyens du processus de prise de décision et ont élargi les outils de gouvernance publique comme la budgétisation et les passations de marchés publics. L'émergence de nouvelles formes de processus délibératifs comme les loteries civiques, les assemblées et jurys citoyens et les conseils permanents de citoyens a pour effet d'élargir la participation à un groupe de personnes plus important et diversifié, de protéger contre l'influence démesurée des lobbies et de créer les conditions propices à l'exercice du jugement public par le citoyen ordinaire, ce qui complète ainsi les institutions démocratiques représentatives. Par exemple, un groupe consultatif composé de 12 membres âgés de 14 à 18 ans conseille le ministère de l'Éducation de la Nouvelle-Zélande sur l'impact des mesures éducatives et partage des données concernant les politiques éducatives (OCDE, 2020[19]).

Les caractéristiques centrales des futurs scénarios de la démocratie participative devraient inclure la résilience des espaces publics physiques et numériques, ce qui transformerait la manière dont les pouvoirs publics apportent des réponses à leurs citoyens, dont ces derniers élisent leurs représentants et interagissent avec eux, et dont ils participent au débat public et à la prise de décision. Compte tenu de la proximité de l'administration locale avec les citoyens, les pratiques participatives locales peuvent efficacement modeler, renforcer et approfondir une participation publique inclusive, tout en offrant un éclairage lié aux impressions des citoyens, éclairage susceptible de rendre les services plus performants et d'améliorer les prestations.

La démocratie requiert de ses citoyens qu'ils soient en mesure de participer activement au système démocratique. L'éducation civique et l'éducation à la citoyenneté sont déterminantes à cet égard. Cela représente une part importante de la mission des écoles dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2017[20]) et des acteurs de l'économie sociale comme les entreprises sociales et les associations. À mesure que les pouvoirs publics utilisent de plus en plus les outils numériques au service de la participation démocratique et de la prestation de services, ils doivent investir dans la maîtrise du numérique pour réduire la fracture qui existe dans ce domaine et limiter les dégâts occasionnés par les réseaux sociaux, tout en consolidant l'écosystème des médias et de l'information dans son ensemble. Par exemple, la plateforme interactive *Gwanghwamoon 1st Street* permet aux citoyens coréens de suggérer des idées de politiques et de services, d'engager des débats de société et de suivre en quoi leurs suggestions ont façonné les politiques publiques.

GARANTIR LE PLUS HAUT DEGRÉ D'INTÉGRITÉ DANS LES PROCESSUS ÉLECTORAUX ET LA PRISE DE DÉCISION PUBLIQUE

Pour garantir des résultats solides sur le plan démocratique, les processus électoraux doivent respecter le plus haut degré possible d'intégrité et de transparence. S'ils doivent en faire partie, les rapports financiers des partis politiques ne sont pas les seuls éléments à prendre en considération. Des incidents comme le scandale Cambridge Analytica, en 2018, ont révélé la nécessité de renforcer les normes éthiques liées à l'usage des données des votants, des technologies et des plateformes numériques durant les campagnes électorales, mais aussi les cadres et les capacités juridiques permettant de solder les différends.

Dans le même temps, la capacité à contrer le risque potentiel d'abus d'influence et à lutter en faveur d'un plus haut degré d'intégrité dans les processus de prise de décision publique doit être érigée en priorité. En moyenne, dans 22 pays de l'Organisation, l'Enquête de l'OCDE sur la confiance révèle que 47.8 % des personnes interrogées estiment qu'un haut responsable public ne refuserait probablement pas une faveur politique à un tiers en contrepartie d'une offre ou d'une perspective d'emploi bien rémunéré dans le secteur privé (OCDE,

2022[2]). Outre le bénéfice privé indu, ce phénomène peut à son tour détourner la prise de décision des fonctionnaires des intérêts de la majorité de la population et se traduire par une action publique inefficace. De plus, si le lobbying est un élément légitime et important des processus démocratiques, les pratiques asymétriques, trompeuses et opaques peuvent déboucher sur des politiques publiques dont les résultats ne servent que les intérêts de quelques-uns. Si 22 pays de l'OCDE ont recours à des outils tels que des registres pour améliorer la transparence des activités de lobbying, l'efficacité du contrôle public sur l'identité des personnes faisant l'objet d'un lobbying, sur les décisions ciblées et sur la manière dont elles le sont peut être renforcée (OCDE, 2021[21]). Les cadres doivent évoluer au même rythme que le paysage toujours plus complexe des acteurs et des pratiques de lobbying, et ils doivent fixer des orientations claires aux représentants d'intérêt pour qu'ils collaborent avec les fonctionnaires, comme reconnu dans la Recommandation révisée de l'OCDE sur la transparence et l'intégrité des activités de lobbying (à paraître).

Compte tenu de la préoccupation croissante manifestée par les démocraties à l'égard de l'interférence étrangère (Séance parallèle 3) dans les processus électoraux et la prise de décision publique, les États-Unis, l'Australie, le Royaume-Uni et l'Union européenne ont établi des cadres pour rendre plus transparente l'influence des gouvernements étrangers sur la politique et les élections nationales par le biais, par exemple, du financement des campagnes électorales, du lobbying et des relations publiques.

RENFORCER LA REPRÉSENTATION DÉMOCRATIQUE

Certains groupes démographiques et sociétaux ont tendance à demeurer sous-représentés dans les organes élus, ce qui a pour effet d'entacher la crédibilité et la validité de la représentation. À titre d'exemple, alors que les 20-39 ans représentent 34 % de la population en âge de voter dans les pays de l'OCDE, ils ne représentent que 22 % des membres du Parlement [GOV/PGC(2021)21/REV2]. Le manque de temps et de financement, les opportunités limitées et la persistance des stéréotypes sont considérés comme les obstacles les plus fréquents empêchant les jeunes d'accéder à des fonctions électives (OCDE, 2020[19]). De la même façon, en moyenne dans les pays de l'OCDE, le taux de représentation des femmes au Parlement s'établit à 31.6 %, et à 34 % dans les postes ministériels (OCDE, 2019[22]).

Chez les plus jeunes, chez les femmes et chez les personnes ayant un faible niveau d'éducation ou de revenu, les niveaux de confiance dans les institutions sont toujours plus bas. De même, seules 34.6 % des personnes en situation d'insécurité financière accordent leur confiance à leur gouvernement, contre 51.2 % des personnes qui sont moins sujettes aux soucis financiers (OCDE, 2022[2]). Ces écarts dans les niveaux de confiance montrent que des progrès peuvent être faits pour améliorer la participation et la représentation de tous, y compris, et c'est le plus important, de l'ensemble des groupes sous-représentés. Les processus participatifs peuvent améliorer l'inclusion dans la prise de décision publique en créant des mécanismes destinés à répondre aux besoins de la « majorité silencieuse » et des groupes traditionnellement exclus. Ces processus peuvent également contribuer à l'émancipation des populations autochtones, comme l'illustre par exemple la Nouvelle-Zélande, qui a étudié, tant au niveau local qu'à l'échelle nationale, des modèles de gouvernance qui distribuent la prise de décision entre les iwi (ou d'autres groupes māori) et la Couronne.

Des services publics diversifiés, représentatifs et réactifs peuvent également contribuer à renforcer la représentation. Alors que de nombreux pays de l'OCDE ont adopté les pratiques des ressources humaines pour attirer et fidéliser les talents issus d'un large éventail de disciplines et de parcours, conformément à la Recommandation de l'OCDE sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique, il reste difficile d'assurer la représentativité des services publics dans ces pays (OCDE, 2021[23]). Par exemple, alors qu'en moyenne au sein de l'OCDE, les femmes représentent 58 % des agents la fonction publique, elles n'occupent que 37 % des postes de cadres supérieurs (OCDE, 2019[24]). Pour accroître la diversité et améliorer la représentation de tous les groupes sous-représentés, les pouvoirs publics peuvent revoir leur culture et leurs pratiques en matière de recrutement et d'évaluation, pour mettre un terme aux préjugés lors des embauches et des promotions. Les données ventilées sur la main-d'œuvre, telles que collectées par l'Australie, l'Autriche et la Colombie, peuvent contribuer à identifier les obstacles à l'inclusion, à appréhender la complexité des enjeux liés à la diversité, à fixer des cibles concrètes et à suivre à leur tour les progrès accomplis.

Questions pour la discussion

- À quelles opportunités et à quels défis les pays de l'OCDE sont-ils principalement confrontés dans la préservation et le développement d'un espace civique sain ? Quelles sont les pratiques les plus prometteuses face aux défis naissants, notamment celles qui sont amenées par le débat public en ligne ?
- Quelles sont les pistes prometteuses liées à la démocratie délibérative ? Comment renforcer la participation des groupes sous-représentés dans l'élaboration des politiques ?
- Que peut faire l'OCDE pour aider les gouvernements à renforcer la participation, la représentation et l'ouverture dans l'élaboration des politiques nationales et dans la conception et la prestation de services ?

Références

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* (Agence France Presse). [7]

Edelman (2022), *Baromètre d'Edelman sur la confiance 2022*. [3]

Gierten, D. et M. Lesher (2022), *Assessing national digital strategies and their governance*, Éditions OCDE, Paris, https://www.oecd.org/digital/assessing-national-digital-strategies-and-their-governance-baffceca-en.htm (consulté le 7 juin 2022). [10]

Hill, J. (2022), « Policy responses to false and misleading digital content: A snapshot of children's media literacy », *Documents de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 275, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/1104143e-en. [4]

IFOP (2022), *Observatoire reboot de l'information et du raisonnement critique : Désinformation et populisme à l'heure de la crise sanitaire et de la guerre en Ukraine*, https://www.ifop.com/publication/observatoire-reboot-de-linformation-et-du-raisonnement-critique-desinformation-et-populisme-a-lheure-de-la-crise-sanitaire-et-de-la-guerre-en-ukraine/ (consulté le 9 juin 2022). [16]

Kusch, J. et C. Saller (2021), « Germany's proposed supply-chain law—a glass half-empty », *Europe sociale*. [15]

Ministère australien des Communications, des Infrastructures urbaines, des Villes et des, A. (2022), *New disinformation laws*. [5]

Ministère britannique du Numérique, de la Culture, des Médias et des Sports (2021), *Draft Online Safety Bill*. [6]

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/10.1787/0d344c87-fr. [13]

OCDE (2022), *Comité de la politique de l'économie numérique (CPEN), Réunion ministérielle thème 1 : Les leviers numériques de l'économie mondiale*. [8]

OCDE (2022), *Communication Regulators of the Future*, Éditions OCDE, Paris. [11]

OCDE (2022), *Composite Indicator on Green Budgeting in the OECD*. [12]

OCDE (2022), *Economic benefits for governments to ensure the integration of RBC standards throughout supply chains in public procurement activities*. [14]

OCDE (2022), *Enquête de l'OCDE sur les données publiques ouvertes*, Éditions OCDE, Paris. [18]

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), *Perspectives économiques de l'OCDE, Rapport intermédiaire, septembre 2022 : Payer le prix de la guerre*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/4c8d9c61-fr. [1]

OCDE (2022), *The Protection and Promotion of Civic Space: the Global Context and the Way Forward*, Éditions OCDE, Paris. [17]

OCDE (2021), *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en. [21]

OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris. [9]

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. [23]

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. [19]

OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership,* Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9faa5-en. [24]

OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr. [22]

OCDE (2017), « Citizens with a say, Trends Shaping Education Spotlights », n° 13. [20]

Instaurer la confiance et renforcer la démocratie

Note d'information aux Ministres sur les principaux thèmes

L'Initiative en faveur du renforcement de la démocratie, qui a pour double objectif de consolider la gouvernance démocratique et de la protéger des menaces existantes et émergentes, vise à relever 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 participation, de la représentation 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 communs aux trois piliers sur les défis majeurs du climat et de la démocratie, d'une part, et de la numérisation et de la démocratie, d'autre part. Sous-tendus par les constats de l'Enquête de l'OCDE sur la confiance, ces défis représentent les principales composantes de l'Initiative.

OCDE
Initiative pour renforcer la démocratie

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Pour plus d'informations :

https://oe.cd/reinforcing-democracy

@OECDgov

OECD Public Governance

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.

© 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**.

Toutes les images © Shutterstock