



## Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services

*Summary in French*

### Cap sur les citoyens: La participation à l'appui de l'action et des services publics

*Résumé en français*

#### La participation active des citoyens à l'élaboration des politiques, gage de bonne gouvernance

Les gouvernements ne peuvent, à eux seuls, faire face aux enjeux complexes qui se dessinent à l'échelle nationale et internationale, comme le changement climatique ou la montée de l'obésité. Il leur incombe de faire des choix difficiles, en répondant, par exemple, à la demande de plus en plus pressante pour une amélioration de la qualité des services publics en dépit des restrictions budgétaires. C'est pourquoi ils doivent trouver des solutions en concertation avec les citoyens et l'ensemble des parties prenantes.

Parallèlement, les citoyens, mieux instruits, mieux informés et moins déférents, évaluent aujourd'hui leurs gouvernements en fonction de leurs résultats sur le plan démocratique (cohérence entre le processus décisionnel des pouvoirs publics et les principes démocratiques) et sur le plan politique (aptitude à obtenir des résultats positifs tangibles pour la société).

La plupart du temps, on présente l'élaboration transparente et participative des politiques comme un moyen d'améliorer les résultats sur le plan démocratique, à juste titre puisqu'elle permet de renforcer la transparence et la responsabilisation des gouvernements, d'encourager la participation du public et de développer le sens civique.

Toutefois, l'élaboration transparente et participative des politiques

ouvre d'autres horizons. Elle offre **aux gouvernements un moyen d'améliorer les résultats de leurs politiques** en travaillant en concertation avec les citoyens, les organisations de la société civile (OSC), les entreprises et les autres parties prenantes. L'objectif est d'améliorer de manière concrète les résultats sur le plan de l'action publique et de la qualité des services publics.

Ce rapport examine l'élaboration transparente et participative des politiques dans les pays de l'OCDE en s'appuyant sur les résultats d'une enquête réalisée auprès de 25 administrations nationales et 54 OSC dans 14 pays. Quatorze études de cas approfondies par pays illustrent les pratiques en vigueur, tandis que des points de vue succincts recueillis auprès de 17 représentants de l'administration et de la société civile apportent un éclairage précieux sur les enjeux actuels. Enfin, le rapport définit dix « Principes directeurs pour l'élaboration transparente et participative des politiques » en vue d'améliorer les pratiques futures.

## **L'élaboration transparente et participative des politiques contribue à améliorer l'action des pouvoirs publics et les services publics**

L'élaboration ouverte et participative des politiques a pour objectif la transparence, l'accessibilité et l'attention aux besoins de l'ensemble des citoyens. La **transparence** consiste à informer les citoyens et à garantir que le processus de formulation des politiques soit à la fois accessible et à l'écoute. La **participation** consiste à inclure, dans le processus d'élaboration des politiques, une palette aussi large que possible de citoyens. Pour être efficaces, ces principes doivent être appliqués tout au long du processus de formulation et de mise en œuvre des politiques et des services publics.

L'expérience des pays membres de l'OCDE montre que l'élaboration transparente et participative des politiques peut avoir une incidence positive sur les résultats de l'action publique, en aidant les gouvernements :

- à mieux comprendre l'évolution des besoins des citoyens, à s'adapter à une société plus diversifiée et à remédier aux inégalités dans l'accès au processus d'élaboration des politiques et aux services publics ;
- à tirer profit des informations, idées et ressources des entreprises, des OSC et des citoyens en vue de favoriser l'innovation pour faire face aux enjeux complexes de l'action publique et améliorer la qualité des services publics ;
- à réduire les coûts et à améliorer les résultats des politiques publiques en encourageant les initiatives dans les domaines où le succès dépend essentiellement du changement de comportement des individus (santé publique, changement climatique, par

exemple) ;

- à alléger les formalités administratives, à réduire les coûts liés au respect de la réglementation et à minimiser les risques de conflit ou de retard au cours de la mise en œuvre des politiques et de la prestation des services.

### Une élaboration des politiques non seulement transparente mais aussi participative

Si elle est nécessaire, la transparence ne suffit pas à garantir la participation du public. Or cette dernière est indispensable dans un souci d'efficacité et d'équité. D'**efficacité**, car tout l'intérêt d'une élaboration participative des politiques réside dans l'accès à une plus grande diversité de points de vue (en dehors des participants habituels au processus), dans le cadre d'un processus décisionnel fondé sur des faits. D'**équité**, car pour définir « l'intérêt général » dans une démocratie, les gouvernements doivent faire un surcroît d'effort pour tendre la main aux populations les moins susceptibles de participer à l'élaboration des politiques (nouveaux citoyens, jeunes, par exemple).

Certes, il existe de nombreuses raisons valables pour lesquelles le public ne participe pas au processus d'élaboration des politiques ou de conception et de mise en œuvre des services publics. Deux groupes distincts se dégagent :

- **les individus qui « ont le désir mais ne sont pas en mesure »** de s'engager pour différentes raisons, comme les barrières culturelles ou linguistiques, la distance géographique, les handicaps ou le statut socio-économique ; et,
- **les individus qui « sont en mesure mais n'ont pas le désir »** de s'engager, parce qu'ils ne sont pas particulièrement intéressés par la politique, qu'ils n'ont pas le temps ou qu'ils ne font pas confiance au gouvernement pour utiliser leur contribution à bon escient.

Pour garantir la participation de la partie de la population qui n'est pas en mesure de s'engager, les pouvoirs publics doivent investir en vue d'éliminer les barrières (en proposant, par exemple, des informations en plusieurs langues). Quant aux individus qui ne sont pas motivés, il faut que la participation au processus d'élaboration des politiques devienne plus attractive (par exemple en choisissant les questions appropriées ou en proposant plusieurs modes de participation, comme les rencontres en face à face ou les solutions en ligne et mobiles). Surtout, les gouvernements doivent aller à la rencontre de la population plutôt que d'attendre que celle-ci vienne à eux.

## Des progrès en demi-teinte dans les pays de l'OCDE

En 2001, l'OCDE a publié un ensemble de dix principes directeurs pour l'information, la consultation et la participation active des citoyens dans l'élaboration des politiques, largement repris depuis. Ces principes sont les suivants : **engagement, droits, clarté, calendrier, objectivité, ressources, coordination, obligation de rendre compte, évaluation et citoyenneté active** (OCDE, 2001). En 2007, l'OCDE a demandé à ses membres d'indiquer lesquels de ces principes directeurs avaient été les plus faciles à appliquer et lesquels leur avaient causé le plus de difficulté. Au total, 23 pays membres, plus la Commission européenne, le Chili et la Slovaquie ont répondu à cette enquête, dont les résultats sont éclairants.

### Si les droits, la citoyenneté active et l'engagement sont aujourd'hui bien établis...

La majorité (58 %) des gouvernements interrogés ont indiqué qu'au cours des six dernières années, les progrès les plus importants avaient été réalisés dans la reconnaissance des **droits**. Les 30 pays membres de l'OCDE ont, en effet, désormais une loi qui garantit le droit d'accès à l'information pour les citoyens (à l'exception du Luxembourg, qui est en train de la rédiger). Le deuxième principe où les progrès ont été les plus marquants est celui de la **citoyenneté active**, cité par plus d'un tiers (38 %) des gouvernements, suivi par l'**engagement** (25 %).

### ...il n'en est pas de même pour les ressources, le calendrier et l'évaluation

S'agissant des principes les plus difficiles à appliquer, près de la moitié des gouvernements interrogés (45 %) ont évoqué un manque de **ressources**, tandis qu'un tiers (36 %) considèrent le **calendrier** comme le plus difficile à mettre en œuvre. Enfin, près d'un tiers (32 %) estiment que l'**évaluation** est le principe le plus difficile à mettre en pratique. Dans l'ensemble, les gouvernements semblent déclarer : « nous avons instauré des droits, nos citoyens sont actifs et nous nous sommes engagés à les faire participer à l'élaboration des politiques, mais nous sommes confrontés à des problèmes de ressources, de calendrier et d'évaluation ».

### Maximiser les profits et limiter les coûts...

Les mesures visant à garantir un processus transparent et participatif d'élaboration des politiques nécessitent du temps, des efforts et des fonds publics. La grande majorité des gouvernements interrogés ont indiqué consentir les investissements les plus importants dans les domaines de la **communication** (campagnes publicitaires notamment) et des **connaissances** (principes directeurs, manuels). À la

dernière place du classement, à égalité, se situent les investissements sur des ressources plus tangibles, à savoir le **personnel** (équipes de formation, par exemple) et les **financements** (subventions). Il existe un écart sensible entre les investissements modestes consentis aujourd'hui en matière de sensibilisation et les investissements qui seront nécessaires à l'avenir pour améliorer les normes professionnelles et garantir l'intégration systématique de ces principes.

### ...tout en atténuant les risques pour le gouvernement

Les gouvernements sont également conscients des risques inhérents à l'élaboration transparente et participative des politiques. Ainsi, près de la moitié d'entre eux (48 %) estiment que cela pourrait **ralentir le processus décisionnel**. Parmi les autres risques cités figurent la « **prise en otage** » du processus par des groupes de défense d'intérêts spécifiques (39 %), la **confusion** dans l'opinion publique sur le **rôle des hommes politiques** dans le processus (35 %), l'alourdissement du **fardeau administratif** (30 %), les **conflits** entre les participants (22 %) et la **lassitude à l'égard des consultations** (17 %). Rares (4 %) ont été les gouvernements à estimer qu'il existait un risque **d'affaiblir la confiance des citoyens** à l'égard de l'État.

Toutefois, **une médiocre performance comporte également des risques**. S'ils sont souvent couronnés de succès, les processus d'élaboration transparente et participative des politiques peuvent également aboutir à des échecs coûteux, en termes à la fois de deniers publics et d'engagement. La meilleure façon de commencer consiste à concentrer des ressources qui sont limitées sur la conception de processus efficaces, capables de mobiliser les citoyens.

### Les gouvernements doivent désormais investir pour améliorer leurs performances

Le bien-fondé de l'élaboration transparente et participative des politiques est désormais largement reconnu dans les pays de l'OCDE. Néanmoins, mettre en œuvre cet engagement dans la pratique demeure un véritable défi. Les gouvernements doivent désormais adopter les mesures suivantes :

- **Impliquer systématiquement le public en vue d'améliorer les résultats des politiques.** Des investissements conséquents sont nécessaires pour intégrer l'élaboration transparente et participative des politiques au cœur de l'activité des gouvernements, renforcer les compétences des agents publics et développer une culture politique et administrative favorable ;
- **Développer des outils d'évaluation efficaces.** La plupart des gouvernements n'ont pas encore mis en œuvre les outils nécessaires pour évaluer la qualité des processus d'élaboration transparente et participative des politiques et leurs conséquences. Les pays doivent donc unir leurs efforts pour développer des

cadres, des outils et des formations adaptés à l'évaluation.

- **Mettre à profit les nouvelles technologies et le web participatif.** Les blogs, wikis et autres médias sociaux (on parle du Web 2.0) ne sont pas nécessairement synonymes d'implication du public. Les modèles conceptuels qui sous-tendent le web participatif (horizontal/vertical, itératif/séquentiel, ouvert/propriétaire, multiple/binaire) pourraient être plus puissants, et d'application plus étendue, que les outils eux-mêmes.
- **Adopter des principes solides pour étayer la pratique.** Il n'y a pas de solution unique. Pour être efficace, l'élaboration transparente et participative des politiques doit être conçue et adaptée de manière à répondre aux spécificités d'un pays, d'un niveau d'administration ou d'un domaine d'action. Toutefois, un ensemble de principes solides peut permettre de guider les responsables chargés de la conception, de la mise en œuvre et de l'évaluation des initiatives.

Les réponses à l'enquête fournies par les gouvernements et les OSC ont confirmé que les principes directeurs définis en 2001 étaient toujours d'actualité. Suite aux discussions menées entre les pays membres de l'OCDE, ce rapport y ajoute le principe de « participation », traite de l'« objectivité » sous d'autres rubriques et présente la liste actualisée des dix « **Principes directeurs pour l'élaboration transparente et participative des politiques** » comme une base commune à partir de laquelle les pratiques pourront être adaptées aux besoins de chaque pays (voir Encadré 1).

Quel que soit leur point de départ, les gouvernements de tous les pays se trouvent actuellement à un carrefour. Pour relever avec succès les défis auxquels ils sont confrontés, ils devront, dépassant la conception traditionnelle de l'action gouvernementale, adopter une vision plus large de la gouvernance, articulée autour des deux piliers que sont la transparence et la participation active du public, afin d'améliorer les résultats de leurs politiques et la qualité des services publics non seulement pour mais avec les citoyens.

## Encadré 1. PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'ÉLABORATION TRANSPARENTE ET PARTICIPATIVE DES POLITIQUES

Les pays de l'OCDE sont conscients que l'élaboration transparente et participative des politiques responsabilise davantage les gouvernements, renforce l'influence des citoyens dans le processus décisionnel et développe le sens civique. Parallèlement, elle améliore la base d'observations qui étaye l'élaboration des politiques, réduit les coûts de mise en œuvre et permet d'exploiter des réseaux plus étendus pour innover dans la formulation des politiques et dans la prestation des services publics.

Les Principes de l'OCDE offrent aux gouvernements un moyen d'améliorer leurs processus d'élaboration transparente et participative des politiques et de prestation des services publics.

1. **Engagement** : Un leadership et un engagement déterminé en faveur de l'élaboration transparente et participative des politiques sont nécessaires à tous les niveaux – hommes politiques, hauts responsables et agents publics.

2. **Droits** : Les droits des citoyens en matière d'information, de consultation et de participation active au processus d'élaboration des politiques et de prestation des services publics doivent être solidement ancrés dans la législation et les politiques. L'obligation qui incombe à l'administration de répondre aux citoyens doit être clairement énoncée. Les mécanismes de contrôle indépendants jouent un rôle essentiel dans la garantie de ces droits.

3. **Clarté** : Il convient de définir d'emblée les objectifs à atteindre ainsi que les limites à respecter en matière d'information, de consultation et de participation du public. Les rôles et responsabilités de toutes les parties doivent être clairement définis. Les informations fournies par l'administration doivent être complètes, objectives, fiables, pertinentes, faciles d'accès et aisées à comprendre.

4. **Calendrier** : La participation du public doit intervenir aussi tôt possible dans le processus d'élaboration des politiques, afin de faire émerger un plus large éventail de solutions et d'augmenter les chances de succès pour la mise en œuvre des mesures. Il faut se donner suffisamment de temps pour que la consultation et la participation soient efficaces.

5. **Participation** : Tous les citoyens doivent bénéficier des mêmes opportunités et avoir à leur disposition des canaux multiples pour accéder à l'information, être consultés et participer. Il convient de mettre en œuvre tous les efforts nécessaires pour faire participer un public aussi divers que possible.

6. **Ressources** : Il convient de mobiliser les ressources financières, humaines et techniques nécessaires pour garantir l'efficacité de l'information, de la consultation et de la participation du public. Les agents de l'administration publique doivent avoir accès aux compétences, à l'accompagnement et aux formations appropriés, tout en bénéficiant de l'appui d'une culture organisationnelle qui renforce tant les outils traditionnels que les outils en ligne.

7. **Coordination** : Les initiatives visant à informer, consulter et faire participer la société civile doivent être coordonnées à tous les niveaux de l'administration de manière à assurer la cohérence des politiques, à éviter les redondances et à limiter le risque de « lassitude » à l'égard des procédures de consultation. Les efforts de coordination ne doivent pas freiner les initiatives ni l'innovation mais doivent maximiser les capacités des réseaux de connaissances et des

communautés de praticiens, au sein de l'administration et au-delà.

**8. Obligation de rendre compte :** L'administration est tenue de rendre compte aux participants de l'utilisation qui est faite des apports issus des consultations et de la participation du public. Les mesures visant à garantir la visibilité, la transparence et la possibilité d'un contrôle externe du processus d'élaboration des politiques peuvent contribuer à responsabiliser davantage l'administration et à accroître la confiance des citoyens à son égard.

**9. Évaluation :** Les administrations doivent évaluer leurs propres performances. Pour ce faire, elles doivent s'efforcer de susciter la demande, les capacités, la culture et les outils qui permettront d'évaluer la participation du public.

**10. Citoyenneté active :** Le dynamisme de la société civile est bénéfique pour la société dans son ensemble, et l'administration peut faciliter l'accès à l'information, encourager la participation, élever le niveau de sensibilisation, renforcer le sens civique des citoyens et leur éducation à cet égard, et favoriser l'édification de capacités parmi les organisations de la société civile. Les gouvernements devront explorer de nouveaux rôles pour encourager la résolution autonome des problèmes par les citoyens, les OSC et les entreprises.

© OCDE 2009

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication soient mentionnés.

**Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.**

**Ils sont disponibles gratuitement sur la librairie en ligne de l'OCDE**

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Pour plus d'information, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE,  
Direction des Affaires publiques et de la communication à l'adresse [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) ou par  
fax au +33 (0)1 45 24 13 91

Service des Droits et traduction de l'OCDE  
2, rue André-Pascal  
75116 Paris  
France

Consultez notre site Internet [www.oecd.org/rights/](http://www.oecd.org/rights/)

