

Non classifié

GOV/PGC(2004)18



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

26-Oct-2004

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL
COMITE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE**

**GOV/PGC(2004)18
Non classifié**

**PROJET
LA MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC : L'ADMINISTRATION OUVERTE**

**30ème session du Comité de la gouvernance publique
Château de la Muette
28-29 octobre 2004**

Ce document est présenté au Comité pour commentaire selon la procédure écrite. Merci d'envoyer vos commentaires éventuels au Secrétariat avant le 15 novembre 2004.

Pour plus d'information sur le travail de l'OCDE sur l'administration ouverte, veuillez contacter Joanne Caddy : mél. joanne.caddy@oecd.org ; tél. (33-1) 45 24 89 56

JT00172540

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

**PROJET
LA MODERNISATION DU SECTEUR PUBLIC : L'ADMINISTRATION OUVERTE**

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	3
INTRODUCTION	5
Qu'est-ce qu'une administration ouverte ?	5
Qui veut une administration ouverte ?	6
Comment parvenir à la transparence ?	8
Comment rendre l'administration plus accessible ?	9
Comment rendre l'administration plus réceptive ?	10
Qui veille à l'ouverture de l'administration ?	11
Quelles sont les limites de l'ouverture de l'administration ?	12
Quel avenir pour l'administration ouverte ?	13

RÉSUMÉ

Il est désormais admis qu'une administration ouverte constitue un élément essentiel à la fois pour la démocratie, pour la stabilité sociale et pour le développement économique. Ce document rend compte de la manière dont les pays de l'OCDE ont répondu à une demande de plus en plus forte d'ouverture accrue, passe en revue les mesures concrètes à adopter pour mettre en place une administration ouverte, examine les limites de cette ouverture et cerne les futurs défis qu'il faudra relever.

Qu'est-ce qu'une administration « ouverte » ? Qu'entend-on exactement par « administration ouverte » ? L'adjectif ouvert peut prendre des significations multiples, mais trois dimensions semblent tout particulièrement importantes lorsqu'on l'applique au terme administration, à savoir : **la transparence**, autrement dit le fait d'être exposé au regard du public et à d'éventuelles contestations de sa part ; **l'accessibilité** à tous, à tout moment et en tout lieu ; et **la réceptivité** aux idées, aux attentes et aux besoins nouveaux. Tel qu'il est utilisé ici, le concept d'« ouverture » englobe la notion plus communément employée de « transparence », tout en allant plus loin. Il y ajoute deux dimensions complémentaires, à savoir l'« accessibilité » et la « réceptivité », ce qui permet d'appréhender d'autres aspects de l'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert. Si ces trois dimensions sont étroitement imbriquées, elles demeurent distinctes et peuvent être présentes à des degrés divers en pratique.

À contextes différents, priorités différentes. Si tous les pays de l'OCDE ont investi dans le renforcement de l'ouverture de leur administration au cours des 30 dernières années, les mesures adoptées en ce sens correspondent à des priorités nationales différentes. Certains pays, comme la Corée et le Mexique, privilégient des instruments qui ouvrent (c'est-à-dire confrontent) davantage l'administration au regard du public, en vue de favoriser la lutte contre la corruption. D'autres, comme le Danemark, s'attachent essentiellement à rendre l'administration plus proche des usagers (c'est-à-dire accessible) pour améliorer les prestations de services, tandis que d'autres encore, comme le Canada et la Finlande, s'emploient à renforcer les interactions entre l'administration et les intervenants externes (c'est-à-dire sa réceptivité), pour améliorer qualitativement le processus d'élaboration des politiques et y associer davantage toutes les parties concernées.

Qui veut une administration ouverte ? Du fait des attentes croissantes des actionnaires et du public, les normes d'ouverture qui s'imposent tant aux organismes du secteur privé que public sont devenues beaucoup plus exigeantes au cours des 30 dernières années – et l'on peut s'attendre à ce que cette évolution se poursuive dans l'avenir. Les appels à un renforcement de la transparence et de la responsabilité des autorités se sont multipliés, tandis que s'accroissait la surveillance exercée par le public et les médias sur l'action gouvernementale, et que les normes relatives à la vie publique étaient codifiées et revues à la hausse.

Grandes tendances et principaux défis concernant la mise en place d'administrations ouvertes

- **Transparence.** La portée, la quantité et la qualité des informations fournies par les administrations au public ont sensiblement augmenté au cours des 20 dernières années, et assurer l'accès à l'information constitue aujourd'hui un objectif commun à tous les pays membres de l'OCDE. Le rythme d'adoption des lois sur la liberté d'information s'est accéléré au cours des deux dernières décennies, et 90 % des pays de l'OCDE sont aujourd'hui dotés de tels instruments

juridiques. Néanmoins, préserver la qualité des informations d'origine publique (c'est-à-dire veiller à ce qu'elles soient pertinentes, actualisées, complètes et objectives) représente un défi pour l'avenir, compte tenu de la quantité toujours croissante de données disponibles en ligne.

- **Accessibilité.** Les administrations sont plus accessibles et plus proches des usagers aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. La réduction des obstacles physiques, organisationnels et linguistiques, la simplification des formalités administratives et l'extension des prestations de services en ligne sont autant d'éléments qui ont contribué à cette évolution. Le défi qu'il va maintenant falloir relever consistera à satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens et des entreprises en termes de transactions simplifiées, de services à la carte et d'accès universel.
- **Réceptivité.** Autrefois, l'élaboration des lois et règlements donnait rarement lieu à consultation du public. Aujourd'hui, cette pratique est de plus en plus considérée comme un excellent moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques, tout en renforçant leur légitimité (notamment par le biais d'analyses d'impact de la réglementation ou de consultations électroniques). Des efforts supplémentaires pour améliorer les outils utilisés, banaliser les procédures et intégrer les résultats des consultations du public dans les processus de décision préexistants seront nécessaires pour que les administrations deviennent plus réceptives et plus souples dans l'avenir.

Quel avenir pour l'administration ouverte ? L'ouverture n'est qu'une des nombreuses valeurs chères au public, auxquelles les citoyens souhaiteraient voir l'administration adhérer. Il attendent également qu'elle fasse preuve d'équité, d'efficacité et de responsabilité, et qu'elle respecte comme elle doit la vie privée des individus dans l'exercice des pouvoirs et l'utilisation des ressources dont dispose la puissance publique. Les pays de l'OCDE doivent donc relever de multiples défis tandis qu'ils s'efforcent de préserver l'ouverture de l'administration tout en garantissant la sécurité nationale et l'application efficace des lois, de concilier équité et ouverture, et de veiller à ce que les normes d'ouverture de l'administration soient appliquées de part et d'autre des points d'articulation entre secteurs public et privé.

Questions à examiner

En quoi l'ouverture de l'administration a-t-elle modifié le comportement des représentants de l'État, qu'ils soient élus ou nommés, dans votre pays ?

Comment peut-on ouvrir les administrations de manière à ne pas simplement renforcer l'influence des groupes de défense d'intérêts catégoriels ?

Comment faire en sorte que les dispositions juridiques relatives à l'administration soient respectées tant dans l'esprit que dans la lettre de la loi ?

INTRODUCTION

1. Des pressions croissantes sont exercées sur les gouvernements afin qu'ils s'ouvrent au regard du public, et qu'ils soient plus accessibles à ceux qui les ont élus et plus réceptifs à leurs attentes et à leurs besoins. En fait, il est de plus en plus admis qu'une administration ouverte satisfaisant à l'ensemble de ces conditions constitue un élément essentiel pour la démocratie, la stabilité sociale et le développement économique.

2. Du point de vue du public, une administration ouverte se caractérise par le fait que les entreprises, les organisations représentatives de la société civile (OSC) et les citoyens peuvent « savoir des choses » – c'est-à-dire obtenir des informations pertinentes et compréhensibles ; « obtenir des choses » – c'est-à-dire obtenir des services de l'administration et réaliser des transactions avec elle ; et « créer des choses » – c'est-à-dire prendre part aux processus de décision.

3. Les principes de bonne gouvernance – transparence et responsabilité, loyauté et équité, efficience et efficacité, respect de l'état de droit et rigueur morale – représentent les fondations de toute administration ouverte.

4. Cette synthèse rend compte de la manière dont les pays de l'OCDE ont répondu à une demande de plus en plus forte d'ouverture accrue, passe en revue les mesures concrètes à adopter pour mettre en place une administration ouverte, examine les limites de cette ouverture et cerne les futurs défis qu'il faudra relever.

Qu'est-ce qu'une administration ouverte ?

5. Au cours des vingt dernières années, tous les pays de l'OCDE ont investi dans la mise en place d'une administration ouverte. Reste à savoir ce que désigne exactement ce concept. Fondamentalement, il recouvre trois éléments principaux :

- *la transparence*, autrement dit le fait d'être exposé au regard du public ;
- *l'accessibilité* à tous, à tout moment et en tout lieu ; et
- *la réceptivité* aux idées et aux attentes nouvelles.

6. Tel qu'il est utilisé ici, le concept d'« ouverture » englobe la notion plus communément employée de « transparence », tout en allant plus loin. Il y ajoute deux dimensions complémentaires, à savoir l'« accessibilité » et la « réceptivité », ce qui permet d'appréhender d'autres aspects de l'interaction entre l'administration et la collectivité qu'elle sert.

7. Cette définition est simple, mais la traduire dans les faits représente une tâche des plus délicates pour les pays de l'OCDE, car l'administration ouverte n'est pas un élément qui peut être tout bonnement greffé sur les systèmes existants ; elle passe par un changement fondamental au sein du système de gouvernance. Si la mise en place d'une administration ouverte est désormais un but commun à tous les pays de l'OCDE, les motivations qui sous-tendent cet objectif et les moyens mis en œuvre pour l'atteindre varient considérablement.

8. Certains pays, tels que la Corée et le Mexique, se sont focalisés sur le fait d'ouvrir davantage l'administration au regard du public, en vue de favoriser la lutte contre la corruption et de renforcer l'obligation de rendre des comptes. D'autres, comme le Danemark, se sont essentiellement attachés à rendre

l'administration plus proche des usagers pour améliorer les prestations de services, tandis que le Canada et la Finlande ont préféré mettre l'accent sur les interactions entre l'administration et les intervenants externes, telles que les organisations représentatives de la société civile (OSC), pour améliorer qualitativement le processus d'élaboration des politiques et y associer davantage toutes les parties concernées. Quelles qu'en soient les motivations, toutes ces mesures peuvent être considérées en dernière analyse comme contribuant à l'objectif plus général de renforcement de la confiance du public dans l'administration, à laquelle est subordonnée l'efficacité des politiques publiques.

9. La volonté des gouvernements des pays de l'OCDE de mettre sur pied des administrations ouvertes tient essentiellement à deux raisons. La première est le désir fondamental d'étayer la légitimité et la crédibilité de la démocratie en tant que système de gouvernance. La seconde réside dans la réalisation d'autres grands objectifs, liés par exemple à la croissance économique ou à la cohésion sociale.

10. Une administration ouverte renforce la démocratie en garantissant au public un droit de regard, en fournissant un rempart contre toute accumulation de richesses ou de pouvoirs entre les mains de quelques individus, et en offrant davantage de possibilités d'implication de la population. Nombre de mesures destinées à renforcer l'ouverture de l'administration s'accompagnent de la reconnaissance explicite par les autorités de la contribution de ces mesures à l'amélioration de la gouvernance démocratique. Certains pays sont même allés plus loin, en reconnaissant qu'une administration plus ouverte ne pouvait suffire à elle seule à consolider la démocratie, et que la réalisation de cet objectif exigeait également des initiatives destinées à renforcer la capacité de la société civile à tirer parti d'une administration ouverte (voir par exemple le programme finlandais de participation citoyenne sur le site www.valtioneuvo.fi).

11. S'agissant des avantages économiques d'une administration ouverte, une étude comparative réalisée par la Banque mondiale a permis d'établir que les pays caractérisés par un haut degré de transparence et des mécanismes efficaces de contrôle parlementaire affichaient des taux de croissance économique plus élevés que les pays moins bien lotis en la matière.

12. Les propres travaux de l'OCDE sur la gouvernance publique montrent qu'une plus grande ouverture a une incidence positive dans plusieurs domaines clés de la gestion des affaires publiques, notamment la gouvernance réglementaire, la budgétisation et la gestion des dépenses, ainsi que l'intégrité du secteur public. Ces enseignements ont été intégrés dans un certain nombre de recommandations et de principes directeurs de l'OCDE, qui couvrent chacune des trois dimensions de l'administration ouverte.

13. Néanmoins, une administration ouverte présente également des risques. Une plus grande ouverture peut permettre à des parties poursuivant des buts illégitimes, tels que des groupes de défense d'intérêts catégoriels ou des cellules terroristes, de jouir d'une liberté d'action accrue, en rendant plus aisée l'acquisition et l'utilisation abusive de certaines informations ; elle peut aussi porter atteinte à d'autres valeurs sociales importantes telles que l'équité. L'ouverture du marché des informations d'origine publique peut en effet impliquer simplement que les personnes disposant d'un niveau d'instruction plus élevé ou de ressources plus importantes vont en tirer avantage de manière disproportionnée.

Qui veut une administration ouverte ?

14. Des citoyens dont le niveau d'instruction, le degré d'information et le sens critique ne cessent d'augmenter souhaitent des services de haute qualité ainsi que des procédures administratives simplifiées, et attendent des pouvoirs publics qu'ils prennent en compte leur avis et leurs connaissances dans le cadre des processus de décision publics. Or, ces attentes sont rarement comblées. Au cours d'un récent sondage d'opinion réalisé au Royaume-Uni, 40 % des personnes interrogées ont jugé « bureaucratiques » les services publics locaux, tandis que 5 % seulement d'entre elles ont estimé qu'ils étaient « ouverts ». Cette même enquête a mis en évidence une demande d'informations supplémentaires dans des domaines tels que

les motifs des décisions prises, la façon dont les deniers publics sont utilisés, et la manière de déposer une réclamation. La situation est similaire dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

15. Compte tenu de l'effritement régulier des taux de participation électorale, de la diminution du nombre d'adhérents aux partis politiques, et des enquêtes qui montrent un affaiblissement de la confiance inspirée par les institutions publiques clés dans la majorité des pays de l'OCDE, il n'y a guère lieu de pavoiser. Au cours de l'enquête Eurobaromètre de 2004, réalisée auprès de la population des 25 États membres de l'Union européenne (UE), dont 19 font également partie de l'OCDE, deux tiers des sondés ont déclaré qu'ils n'avaient « *plutôt pas confiance* » dans leur gouvernement national. Or, la confiance à l'égard des autorités est un élément fondamental du « contrat » démocratique, et son déclin peut avoir un impact sensible sur la perception qu'ont les individus des entités publiques qui exercent le pouvoir en leur nom, sur la manière dont ils se soumettent à leur autorité, ainsi que sur leurs interactions.

16. Les normes d'ouverture qui s'imposent tant aux organismes du secteur privé que public sont devenues de plus en plus exigeantes au cours des 30 dernières années – et l'on peut s'attendre à ce que cette évolution se poursuive dans l'avenir. Les appels à un renforcement de la transparence et de la responsabilité des autorités se sont multipliés, tandis que s'accroît la surveillance exercée par le public et les médias sur l'action gouvernementale. Dans nombre de pays de l'OCDE, les associations professionnelles figurent parmi les partisans les plus fervents de réformes destinées à accroître l'ouverture de l'administration, et ont même été associées à leur mise en œuvre dans certains cas (notamment pour gérer des guichets uniques destinés aux petites entreprises). Les gouvernements externalisant des services publics et appliquant des programmes de privatisation, la frontière entre les secteurs public et privé devient de plus en plus floue – ce qui soulève de nouvelles difficultés pour déterminer le champ et les modalités d'application des normes d'ouverture relatives à l'administration. Plus de deux tiers des pays de l'OCDE ont adopté des dispositions juridiques fixant les normes de comportement applicables aux fonctionnaires, tandis que de nombreux pays recourent également à des codes de conduite et à des principes directeurs.

17. L'essor rapide des organisations représentatives de la société civile (OSC) a également contribué à ce que l'ouverture de l'administration fasse l'objet d'un contrôle indépendant. Cela transparaît dans le nombre d'organisations de ce type dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui a plus que triplé au cours des dix dernières années (passant de 784 en 1994 à 2 531 en 2004). Nombre d'OSC ont tout intérêt à s'assurer de l'ouverture de l'administration, soit dans un secteur particulier, comme l'environnement, soit dans le domaine de la bonne gouvernance. Leur capacité de surveillance de l'action gouvernementale est renforcée par leur participation à des réseaux mondiaux qui peuvent mobiliser des compétences diverses, et par une utilisation inventive des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) pour collecter, partager, analyser et diffuser des informations librement accessibles. L'adoption par ces organisations de méthodes employées par les administrations elles-mêmes (telles que les audits ou les analyses comparatives) et leur capacité à sensibiliser l'opinion publique *via* les médias (en « montrant du doigt » des comportements jugés répréhensibles, ou en décernant des distinctions en cas de bons résultats, par exemple) en fait une force avec laquelle il faut compter. Mais leur importance réelle implique que le principe d'ouverture s'étende également à leurs dirigeants.

18. Aussi intenses que puissent être les pressions exercées en faveur d'une administration ouverte, elles risquent de se heurter à la résistance de ceux auxquels profite le système en place, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Il est possible que des agents de l'État s'opposent à un accroissement de l'ouverture de l'administration puisque, en l'absence d'informations librement accessibles, ils peuvent utiliser leurs connaissances pour acquérir du pouvoir ou de l'influence, notamment en divulguant de manière sélective les informations qui se trouvent en leur possession. En dehors de l'administration, les adversaires de l'ouverture peuvent être aussi bien des entreprises privées, telles que des fournisseurs de longue date de l'administration craignant un renforcement de la concurrence, que des OSC

professionnelles, soucieuses de conserver leur accès privilégié aux responsables de l'action publique. L'ouverture est un phénomène récent au sein des administrations publiques, dont les pratiques ont été marquées par le secret pendant des siècles. Trouver un juste équilibre entre la nécessité de prendre en compte des considérations légitimes de sécurité nationale et celle de garantir au public un droit de regard sur l'action gouvernementale a toujours été une tâche délicate, et elle l'est aujourd'hui plus que jamais.

Comment parvenir à la transparence ?

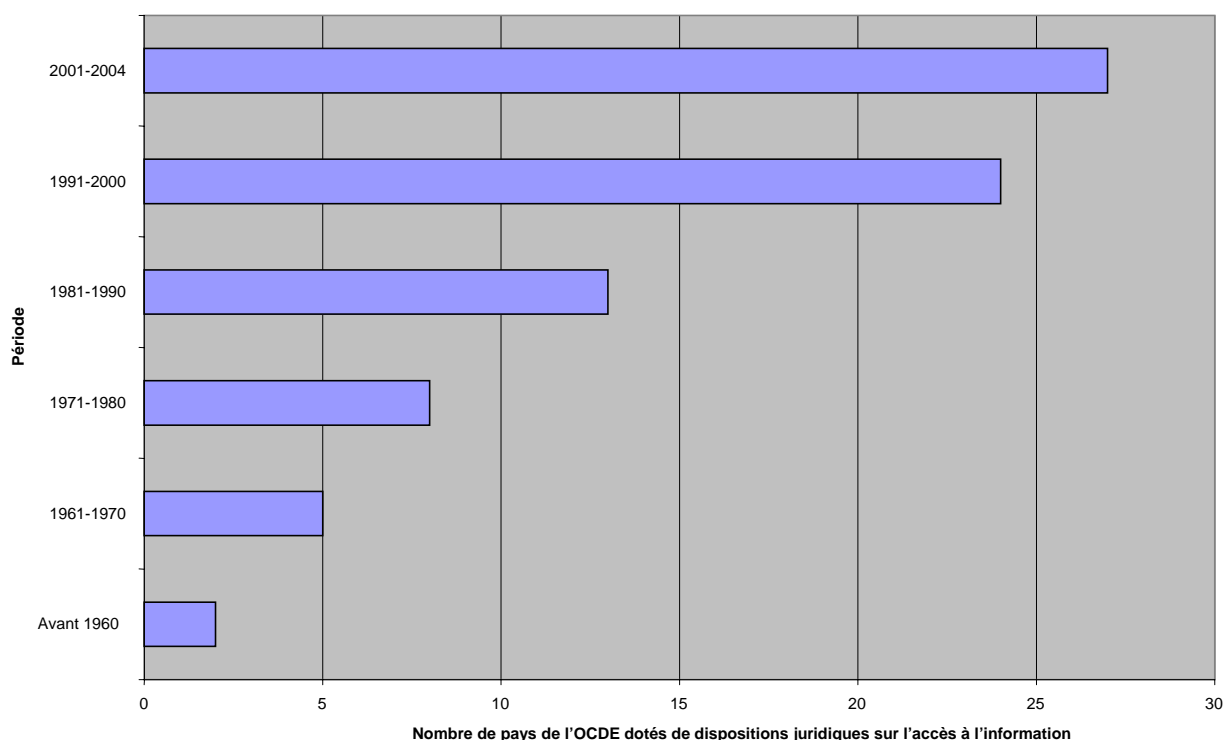
19. La portée, la quantité et la qualité des informations fournies par les administrations au public ont sensiblement augmenté au cours des 20 dernières années, et assurer l'accès à l'information constitue aujourd'hui un objectif commun à tous les pays membres de l'OCDE. Néanmoins, veiller à ce que les informations d'origine publique demeurent pertinentes, actualisées, complètes et objectives représente un défi pour l'avenir, compte tenu de la quantité toujours croissante de données disponibles en ligne.

20. L'accès à l'information constitue une condition préalable à tout droit de regard du public, ainsi qu'une pièce maîtresse de toute administration ouverte, et il est consacré par la Constitution de certains pays de l'OCDE tels que l'Autriche, la Hongrie ou la Pologne. Les lois sur la liberté d'information représentent le principal moyen de donner corps à ce droit fondamental, et leur rythme d'adoption s'est accéléré au cours des deux dernières décennies. En 1980, un tiers seulement des pays membres de l'OCDE (alors au nombre de 24) étaient dotés de dispositions juridiques sur l'accès à l'information. En 2004, cette proportion atteint 90 % (c'est-à-dire 27) des 30 pays membres que compte l'Organisation (voir le tableau 1). Ces lois étant très récentes d'un point de vue historique, elles n'ont pas encore pleinement produit leurs effets en tant que leviers de changement systémique en faveur de l'ouverture de l'administration dans de nombreux pays de l'OCDE.

21. L'ouverture de la sphère publique ne doit pas mettre en péril le droit des individus au respect de leur vie privée. Tous les États détiennent des quantités d'informations importantes sur leurs citoyens, qui revêtent souvent un caractère sensible, comme les dossiers médicaux. Par conséquent, toute loi promouvant la liberté d'information doit s'accompagner de dispositions de même portée limitant l'accès à l'information pour assurer le respect de la vie privée et la protection des données. Plus de 90 % des pays de l'OCDE ont adopté des dispositions juridiques en la matière.

22. Reste que les efforts déployés pour assurer un plus large accès à davantage d'informations ne suffiront pas à eux seuls à rendre les administrations plus ouvertes, ni à garantir la qualité des renseignements mis à la disposition du public. Une plus grande quantité d'informations n'offre guère d'intérêt pratique sans système efficace permettant aux individus d'identifier et d'obtenir les données spécifiques qu'ils désirent. Des registres centralisés des lois et règlements en vigueur constituent un outil important pour améliorer l'accès à l'information sur les obligations légales. À la fin de l'an 2000, de tels registres avaient été adoptés dans 18 pays de l'OCDE.

Graphique 1 – Date d'adoption des premières dispositions juridiques sur l'accès à l'information dans les pays de l'OCDE



23. La généralisation de l'accès à Internet chez les particuliers, dans les établissements d'enseignement et sur les lieux de travail a renforcé l'importance des outils d'accès en ligne aux informations d'origine publique. Internet est le média idéal pour tous les pays de l'OCDE qui souhaitent offrir à un nombre potentiellement important d'intervenants un degré d'accès sans précédent aux informations de source publique à un coût minime et de manière extrêmement rapide. En outre, les systèmes électroniques peuvent fournir de puissants outils pour rechercher, sélectionner et intégrer des données provenant des informations pléthoriques détenues par les administrations publiques, ainsi que pour présenter les résultats sous une forme directement exploitable par les citoyens et les entreprises. À mesure que l'administration électronique progresse, certains gouvernements de l'OCDE adoptent des normes à l'intention des organismes publics, destinées à garantir la qualité, la cohérence et l'homogénéité des informations disponibles en ligne.

24. La publication de rapports annuels, de données relatives aux performances et de comptes publics contribue de manière importante à garantir un droit de regard au public sur les mesures prises précédemment par les autorités. Elle ne permet cependant pas aux intervenants extérieurs à l'administration de surveiller son action présente, ni d'examiner ses projets pour l'avenir. La publication des plans stratégiques, des calendriers parlementaires ainsi que des projets et consultations à venir sont autant de dimensions importantes de l'ouverture de l'administration, et permettent d'instaurer les conditions nécessaires pour que des intervenants clés se préparent, et donc contribuent plus efficacement, à l'élaboration des politiques publiques.

Comment rendre l'administration plus accessible ?

25. Les administrations sont plus accessibles et plus proches des usagers aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. Les mesures prises pour réduire les obstacles physiques, organisationnels et linguistiques, la

simplification des formalités administratives et l'extension des prestations de services en ligne sont autant d'éléments qui ont contribué à cette évolution. Le défi que doivent maintenant relever tous les pays de l'OCDE consiste à satisfaire les attentes sans cesse croissantes des citoyens et des entreprises en termes de transactions simplifiées, de services à la carte et d'accès universel.

26. La mise en place d'une administration ouverte qui soit accessible à tous exige, au minimum, des dispositions garantissant une égalité de traitement. Celles-ci figurent dans le droit administratif, qui définit les conditions élémentaires d'accès des citoyens et établit des mécanismes afin que les autorités administratives soient tenues de rendre compte de leurs décisions. Il offre des garanties aux citoyens dans le cadre de leurs relations avec l'administration, assure la primauté de la loi et donne corps à des droits constitutionnels. Plus de 70 % des pays de l'OCDE sont dotés de telles lois et de tels codes, généralement antérieurs aux lois sur la liberté d'information. Ils comportent souvent des dispositions garantissant aux citoyens, potentiellement affectés par des mesures ou des décisions administratives, la possibilité d'être informés au préalable d'un processus de décision donné et de défendre leurs intérêts dans le cadre de ce processus.

27. Les usagers actuels des services publics attendent d'eux qu'ils satisfassent leurs besoins particuliers, qu'ils leur offrent une liberté de choix et qu'ils leur fournissent les moyens de demander réparation. Plus de la moitié des pays de l'OCDE ont adopté des chartes du citoyen en vue de fournir des services publics de haute qualité, aisément accessibles et centrés sur la satisfaction des utilisateurs. En adoptant des chartes de services et des mécanismes de réparation, les administrations offrent aux citoyens et aux entreprises un moyen d'évaluer leur propre expérience en tant qu'utilisateurs de services publics en la confrontant à des normes de services affichées.

28. Simplifier les formalités administratives afin de rendre plus aisées et moins coûteuses les relations d'affaires avec l'administration constitue une préoccupation essentielle pour les pouvoirs publics comme pour les entreprises. Les mesures prises par les autorités afin de réduire les charges administratives peuvent également contribuer à améliorer l'accès à l'administration au moyen de guichets uniques (tant matériels qu'électroniques), offrant une assistance et des conseils en matière de respect de la réglementation (notamment aux petites et moyennes entreprises), ainsi que des portails Web et des formulaires électroniques. En 2000, dans le cadre d'une enquête réalisée auprès de 28 pays de l'OCDE, 26 ont déclaré qu'ils avaient un programme destiné à simplifier les formalités administratives.

29. L'administration électronique peut sensiblement réduire les obstacles auxquels se heurtent les citoyens et les entreprises, en diminuant les coûts et en offrant des informations d'origine publique et des services en ligne accessibles en tout point du territoire, aussi bien dans la capitale que dans une zone rurale isolée, 24 heures sur 24, sept jours sur sept. Toutefois, les initiatives prises en matière d'administration électronique ne permettent pas pour l'instant d'assurer un accès universel, car certaines personnes n'ont pas accès à Internet ou ne disposent pas des compétences requises pour l'utiliser. Dans toute les stratégies d'administration électronique adoptées par les pays de l'OCDE, les autorités conviennent que l'ensemble des intervenants et utilisateurs doivent conserver le choix entre une version en ligne et une version « hors ligne » en matière d'informations, de transactions et de services dans un avenir prévisible.

Comment rendre l'administration plus réceptive ?

30. Autrefois, l'élaboration des lois et règlements donnait rarement lieu à consultation du public. Aujourd'hui, cette pratique est de plus en plus considérée comme un excellent moyen d'améliorer la qualité des politiques publiques, tout en renforçant leur légitimité. Des efforts supplémentaires pour améliorer les outils utilisés, banaliser les procédures et intégrer les résultats des consultations du public dans les processus de décision préexistants seront nécessaires pour que les administrations deviennent plus réceptives et plus souples dans l'avenir.

31. Voilà près de dix ans, dans une Recommandation du Conseil de l'OCDE datant de 1995, ses pays membres se sont engagés à veiller à ce que les réglementations soient « *élaborées d'une façon ouverte et transparente, et [à ce que] des procédures appropriées [soient] mises en place pour que les parties intéressées telles que les entreprises et les syndicats concernés, d'autres groupes d'intérêt ou d'autres niveaux d'administration puissent faire part de leurs vues de manière efficace et en temps opportun* ». L'évaluation systématique des répercussions positives et négatives des réglementations et des autres solutions envisageables a aidé de nombreuses administrations à réduire les coûts des réglementations pour les entreprises, tout en maximisant l'efficacité de l'action gouvernementale en termes de protection de l'intérêt général. Les consultations du public jouent un rôle central dans ce processus. En 2000, à peine plus d'un tiers des pays de l'OCDE exigeaient que les rapports des analyses d'impact de la réglementation (AIR) soient mis à la disposition du public pour qu'il puisse en prendre connaissance. Il s'est avéré que les consultations sur les projets de textes réglementaires constituaient un moyen efficace d'obtenir des informations sur la nature, l'ampleur et la répartition des coûts et avantages induits, en s'adressant directement aux personnes les plus susceptibles d'être affectées.

32. Les gouvernements sont de plus en plus conscients qu'ils ne parviendront pas à mettre en œuvre efficacement leurs politiques, aussi bonnes soient-elles, si celles-ci ne sont pas comprises et soutenues par les citoyens et les entreprises. En conséquence, les pouvoirs publics s'efforcent de trouver de nouvelles voies pour impliquer un plus large éventail d'acteurs tout au long du processus d'élaboration des politiques. Si la consultation du public est une pratique établie de longue date dans certains pays de l'OCDE, comme le Canada, l'Islande, la Norvège et les Pays-Bas, elle n'est considérée que depuis peu comme un élément fondamental du processus moderne d'élaboration des politiques dans la plupart des pays de l'Organisation.

33. L'expérience initiale a montré que, pour être efficace, une consultation doit avoir des objectifs clairs, ainsi que des règles définissant les limites de l'exercice et faisant obligation à l'administration de rendre compte de l'utilisation des données recueillies. La place occupée par les lois et les règlements relatifs aux consultations du public varie considérablement suivant les pays de l'OCDE, puisqu'ils constituent dans des pays comme la Suisse une composante fondamentale du système constitutionnel, alors que dans d'autres, leur portée, leur application et leur impact sont relativement limités. Dans certains pays, les autorités sont tenues par la loi de consulter des groupes de défense d'intérêts catégoriels, tels que les syndicats ou les associations professionnelles, ou les peuples autochtones, afin d'assurer le respect de droits garantis par la Constitution au cours de l'élaboration des politiques. Plusieurs États ont adopté des principes directeurs selon lesquels les ministères doivent fournir une synthèse des consultations auxquelles ils ont procédé lorsqu'ils soumettent des projets de lois ou d'orientations au Conseil des ministres.

34. Le degré d'interactivité sans précédent offert par Internet peut permettre d'accroître la portée, l'ampleur et la précision des consultations effectuées par les pouvoirs publics auprès des citoyens et d'autres intervenants clés dans le cadre de l'élaboration des politiques. Malgré ses promesses, la consultation en ligne aux fins de la définition des politiques est une nouveauté, et les exemples de bonne pratique sont rares. Peu d'observateurs tablent sur un remplacement des méthodes traditionnelles par les nouveaux outils disponibles dans un avenir prévisible. L'expérience acquise jusqu'ici indique que ceux-ci offrent une efficacité maximale en cas d'intégration avec des outils de consultation « hors ligne », qui peut consister par exemple à associer groupes de discussion électronique et consultations « de vive voix ».

Qui veille à l'ouverture de l'administration ?

35. Tandis que se renforçaient les normes gouvernementales et les attentes du public en matière d'ouverture de l'administration au cours des deux dernières décennies, les autorités de contrôle en place, telles que les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), ont évolué et de nouvelles, telles que des services de médiateurs, ont été créées. Si l'on y ajoute le rôle croissant joué par les organisations représentatives de la société civile (OSC) et les médias, la surveillance exercée sur

l'administration par le public atteint des niveaux sans précédent, et rien n'indique qu'elle va s'atténuer dans l'avenir.

36. Les ISC jouent un rôle central en contrôlant les activités du pouvoir exécutif et l'utilisation des fonds publics. Tous les pays de l'OCDE sont dotés d'une ISC ; il s'agit dans la plupart des cas d'une autorité indépendante dont le dirigeant est nommé par le Parlement, et qui relève directement de celui-ci. Les ISC procèdent à un examen indépendant des comptes publics, ainsi que de l'exécution des programmes et projets gouvernementaux. Si ces ISC ont vu le jour au XIX^e siècle dans la plupart des pays de l'OCDE, voire plus tôt, leurs fonctions, leurs outils et leur champ d'action ont considérablement évolué pour leur permettre de faire face aux difficultés que soulève aujourd'hui le contrôle des activités gouvernementales.

37. Les services de médiateurs ont fait leur apparition beaucoup plus récemment dans la plupart des pays de l'OCDE. En 1960, seuls la Suède, la Finlande et le Danemark possédaient ce type d'institutions ; aujourd'hui, 90 % des pays membres de l'Organisation en sont dotés. Les médiateurs sont généralement nommés par le Parlement et représentent un point de contact important pour les citoyens désireux de déposer des réclamations, de former des recours ou de demander réparation dans le cadre de leurs relations avec l'administration publique. Bien que leurs recommandations soient rarement contraignantes, il s'est avéré qu'elles constituaient une source de pressions considérables incitant les pouvoirs publics à prendre des mesures correctives.

38. De nature encore plus fondamentale, la séparation des pouvoirs consacrée par la Constitution garantit que l'exécutif est tenu de rendre compte de ses actes, et que la conduite des affaires publiques se fait en toute transparence. Cette garantie est renforcée par l'obligation imposée aux ministres de répondre aux questions des parlementaires, oralement ou par écrit. Nombre de corps législatifs ont mis en place des organes de contrôle spéciaux, chargés de surveiller l'exécution des budgets (il peut s'agir de commissions du budget ou de commissions de vérification des comptes) et les activités de l'administration publique. Dans la plupart des pays de l'OCDE, le pouvoir législatif est habilité à créer des commissions d'enquête parlementaires, même si l'étendue de leurs pouvoirs d'investigation varie. L'efficacité du contrôle exercé par le Parlement dépend de ses prérogatives officielles, ainsi que de sa volonté d'action et de sa disposition à exercer son pouvoir de censure à l'égard du gouvernement – à titre de sanction suprême.

39. Si les autorités traditionnelles de contrôle de l'administration, telles que les ISC et les services de médiateurs, continuent d'assumer à titre principal la responsabilité de veiller au respect de ces normes, de nouveaux observateurs vigilants des activités de l'État, très présents sur la scène publique, ont vu le jour sous la forme d'OSC au cours des dix dernières années. Associée aux sources traditionnelles de contrôle indépendant du fonctionnement des administrations publiques (comme les médias, les organisations internationales ou les agences de notation), cette version moderne du « quatrième pouvoir » exerce des pressions considérables en faveur d'une ouverture de l'administration qu'elle revendique avec énergie. Les gouvernements s'efforcent tant bien que mal de répondre à ces sollicitations, et les réformes engagées semblent à première vue dénuées de cohérence. Elles finissent cependant par produire un effet cumulé, et une fois que des normes d'ouverture ont été adoptées, il est impossible de revenir en arrière sans susciter une levée de boucliers.

Quelles sont les limites de l'ouverture de l'administration ?

40. L'ouverture n'est qu'une des nombreuses valeurs chères au public, auxquelles les citoyens souhaiteraient voir l'administration adhérer. Ils attendent également qu'elle fasse preuve d'équité, d'efficacité et de responsabilité et qu'elle respecte comme elle se doit la vie privée des individus dans l'exercice des pouvoirs et l'utilisation des ressources dont dispose la puissance publique. Un des principaux défis que doivent relever tous les pays de l'OCDE consiste à préserver l'ouverture de l'administration tout en garantissant la sécurité nationale et l'application efficace des lois. Depuis les événements du

11 septembre 2001, plusieurs pays de l'OCDE ont adopté de nouveaux principes directeurs ou de nouveaux textes de loi restreignant les dispositions juridiques en vigueur sur l'accès à l'information. Dans de nombreux pays, l'absence de définition précise du concept de « sécurité nationale », ainsi que la latitude accrue dont disposent les représentants de l'État pour décider si des informations sont confidentielles ou non, signifie que l'option par défaut est aujourd'hui le secret, et non plus la divulgation. Néanmoins, toute tentative d'édulcoration ou de suppression de normes précédemment affichées sera perçue comme un pas en arrière par l'opinion publique – même si celle-ci est également très attachée à d'autres objectifs comme la lutte contre le terrorisme. Le contrôle exercé par le Parlement, par le pouvoir judiciaire et par des intervenants indépendants ainsi que des débats publics animés demeurent les moyens les plus efficaces de concilier ces objectifs contradictoires, tout en préservant les normes établies en matière d'ouverture de l'administration.

Quel avenir pour l'administration ouverte ?

41. Aujourd'hui, on constate une convergence substantielle entre les dispositions institutionnelles des pays de l'OCDE en matière d'administration ouverte (voir le tableau 1). Comme dans de nombreux domaines de la gouvernance publique, toutefois, le contexte joue un rôle important. S'agissant de l'application de ces dispositions, les différences entre pays membres de l'Organisation l'emportent encore sur leurs similitudes, et il reste encore beaucoup à faire pour garantir la mise en œuvre concrète des normes relatives à l'ouverture de l'administration.

42. La plupart des réformes engagées en faveur d'une administration ouverte ont pour objectif de renforcer la confiance du public. Or, l'ouverture peut aussi minimiser cette confiance. Au sein de l'administration, afin que soient réunies les conditions nécessaires à la confiance du public en termes de prise de décisions responsable, un certain degré de confidentialité peut être requis pour que les vérités difficiles à entendre soient énoncées, que les erreurs ne soient pas dissimulées, et qu'aucune forme d'autocensure ne remette en cause la franchise des conseils dispensés aux ministres. En dehors de l'administration, la conduite transparente des affaires publiques a même pu contribuer à l'intensité actuelle des réactions de désaffection et de cynisme de la part de la population – qui incite les autorités à investir encore plus dans la communication avec le public. Cela risque de déboucher sur une spirale d'incrédulité, certains membres de la population ayant – à tort ou à raison – le sentiment que le gouvernement tente de manipuler l'opinion publique.

43. Parmi les nombreuses questions épineuses qui doivent encore être traitées, celles qui suivent semblent mériter une attention toute particulière et, surtout, un débat ouvert :

- *Évaluer les mérites relatifs de l'ouverture* : les représentants de l'État doivent avoir des critères clairs pour cerner les avantages et les inconvénients de l'ouverture dans des situations concrètes – qui fournira les orientations nécessaires à cet égard ?
- *Ouverture ou équité* : l'ouverture de l'administration permet-elle d'intégrer des groupes précédemment marginalisés, ou accroît-elle simplement le risque que des groupes d'intérêts catégoriels disposant de ressources importantes n'acquière une influence excessive ? Comment peut-on sensibiliser davantage le public aux dispositions en vigueur en matière d'ouverture et renforcer sa capacité à en tirer parti ?
- *Partenaires privés et droit de regard du public* : les médias indépendants, les entreprises, les groupes de réflexion, les associations professionnelles et les organisations représentatives de la société civile (OSC) peuvent-elles contribuer davantage à favoriser l'ouverture de l'administration et à surveiller ses activités ?

- *Démocratie participative ou représentative* : l'intégration d'un plus grand nombre d'acteurs dans un processus de décision ouvert portera-t-elle préjudice aux institutions représentatives ? Ou bien les élus devront-ils simplement consacrer davantage de temps et d'énergie à expliquer leurs propositions, à solliciter le point de vue des citoyens et à justifier leurs décisions ?

44. L'avenir des administrations ouvertes dépend de choix essentiels qui sont faits aujourd'hui en matière d'action publique. De meilleurs outils d'auto-évaluation, ainsi que des études comparatives fondées sur des indicateurs clés d'ouverture de l'administration, peuvent contribuer à clarifier les possibilités et les risques que comporte la mise en place d'une administration ouverte.

Tableau 1 : Vue d'ensemble des dispositions juridiques et des institutions existantes en matière d'administration ouverte dans les pays de l'OCDE

Pays	Liberté d'information	Respect de la vie privée/Protection des données	Procédures administratives	Médiateur / Commissaire	Institution supérieure de contrôle des finances publiques (ISC)
Allemagne		X	X	X	X
Australie	X	X	X	X	X
Autriche	X	X	X	X	X
Belgique	X	X		X	X
Canada	X	X		X	X
Corée	X	X	X	X	X
Danemark	X	X	X	X	X
Espagne	X	X	X	X	X
États-Unis	X	X	X		X
Finlande	X	X	X	X	X
France	X	X	X	X	X
Grèce	X	X	X	X	X
Hongrie	X	X	X	X	X
Irlande	X	X		X	X
Islande	X	X	X	X	X
Italie*	X	X	X	X	X
Japon	X	X	X		X
Luxembourg		X	X	X	X
Mexique	X		X	X	X
Norvège	X	X	X	X	X
Nouvelle-Zélande	X	X	X	X	X
Pays-Bas	X	X	X	X	X
Pologne	X	X	X	X	X
Portugal	X	X	X	X	X
République slovaque	X	X		X	X
République tchèque	X	X	X	X	X
Royaume-Uni	X	X	X	X	X
Suède	X	X	X	X	X
Suisse		X	X		X
Turquie	X				X
Union européenne	X	X		X	X

* Il n'existe pas de médiateur national mais des services de médiateurs infranationaux dotés d'un vaste champ de compétences.

Source : OCDE