

**Non classifié**

**GOV/PGC/MPM(2004)3**



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

**28-Sep-2004**

**Français - Or. Anglais**

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

**GOV/PGC/MPM(2004)3  
Non classifié**

**UNE PRISE DE DÉCISION PLUS OUVERTE : NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DE LA  
TRANSPARENCE ET DE LA PARTICIPATION**

**Réunion des Hauts responsables de Centres de gouvernement sur les nouveaux outils d'aide à la décision :  
leur impact sur l'information, la communication et l'organisation**

**Istanbul, les 7 et 8 octobre 2004**

*Le présent document fournit des informations générales pour la session 3 du jeudi 7 octobre, de 14h30 à 16h00.*

Pour plus d'information, veuillez contacter Joanne Caddy : tél. +33-1 45 24 89 56 ;  
Fax : +33-1 45 24 85 63 ; E-mail : joanne.caddy@oecd.org

**JT00170166**

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

**Français - Or. Anglais**

**UNE PRISE DE DÉCISION PLUS OUVERTE : NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DE LA  
TRANSPARENCE ET DE LA PARTICIPATION**

**Questions à débattre**

*Possibilités offertes par les télécommunications en ligne et défis à relever*

- Les nouveaux outils ont-ils aidé à diffuser les décisions gouvernementales auprès de publics ciblés (les jeunes, par exemple), des médias ou du public, en général,
- Quels sont les perspectives et les risques de la communication directe en ligne des Centres de gouvernement avec les entreprises, les organisations de la société civile et les citoyens ?

*Se servir des outils en ligne pour la consultation et la participation du public*

- Les nouveaux outils ont-ils fait progresser quantitativement et qualitativement la consultation des parties prenantes extérieures lors de l'élaboration des décisions gouvernementales ?

*Transparence des prises de décision*

- Quelle influence ont eu les nouveaux outils sur les Centres de gouvernement en matière de transparence et de responsabilité ?

## **UNE PRISE DE DÉCISION PLUS OUVERTE : NOUVEAUX OUTILS AU SERVICE DE LA TRANSPARENCE ET DE LA PARTICIPATION**

### **Rôle des Centres de gouvernement dans la promotion de la transparence des décisions**

1. Les Centres de gouvernement jouent un rôle essentiel dans la mesure où ils garantissent la transparence des décisions. Ils sont une interface privilégiée entre la sphère politique et la sphère administrative et occupent une place stratégique dans les prises de décision gouvernementales. Ils sont responsables dans une large mesure de la mise en place des « règles du jeu » qui régissent la prise de décision et de l'autorité exercée pour faire respecter ces règles et s'assurer qu'elles sont appliquées par les autres acteurs. Ils contribuent à garantir la transparence de l'administration puisqu'ils vérifient que les prescriptions en matière de consultation sont respectées et veillent à une diffusion rapide des décisions prises par le gouvernement ou le conseil des ministres.

2. Toutefois jusqu'à une date récente ce rôle de gardien et d'arbitre n'était pas perceptible de l'extérieur. Avec l'Internet, les Centres de gouvernement sont accessibles au public. Pour répondre à ses attentes de plus en plus marquées en matière de transparence gouvernementale, les Centres de gouvernement ont aujourd'hui la possibilité de choisir entre plusieurs nouveaux outils : l'Internet, les groupes de discussion électronique, les échanges de SMS et les listes de diffusion électronique. Ces outils permettent d'assurer les fonctions de communication (rôle traditionnel des Centres de gouvernement), de consultation (de plus en plus fréquente dans les décisions gouvernementales) et de diffusion d'informations (nouvelle fonction des Centres de gouvernement) auprès de groupes cibles précis ou du public, en général. Les nouveaux outils ouvrent des perspectives intéressantes favorisant la transparence des décisions mais ils soulèvent également beaucoup de nouveaux problèmes.

### **Diffusion des décisions gouvernementales en ligne**

#### *Communication interne et externe*

3. Dans la plupart des pays, les Centres de gouvernement sont chargés de la gestion courante et de la coordination d'une fonction politiquement sensible, la communication gouvernementale. Les gouvernements misent de plus en plus sur une communication professionnelle pour expliquer l'action du gouvernement (et ses limites) c'est-à-dire assurer la bonne compréhension et l'acceptation des décisions par le public ; exposer les conséquences des décisions gouvernementales s'il y a des « gagnants » et des « perdants » ; préserver la collégialité et la solidarité gouvernementale. Pour ce faire, ils créent des canaux de communication spécifiques avec les médias, des personnalités influentes et d'autres parties prenantes. Les nouveaux outils tels que les courriels, les SMS, la téléconférence et la diffusion systématique d'informations sur le Web ont contribué à imposer et à s'adapter à une couverture planétaire des médias 24 heures sur 24. Sur le plan interne, les Centres de gouvernement mettent en place des mécanismes qui garantissent la cohérence, la synchronisation et la bonne programmation des annonces afin d'optimiser leur impact (réunions périodiques des conseillers en communication des ministres présidées par le porte-parole du gouvernement ; planification stratégique de la communication).

#### *Thèmes et objectifs de la communication*

4. Autrefois, la communication indirecte par l'intermédiaire des médias était le seul moyen de faire connaître les choix politiques du gouvernement. Aujourd'hui, l'information directe en ligne permet de fournir directement des informations « sur mesure » à des groupes cibles concernant des mesures gouvernementales précises (PME, jeunes, par exemple). En l'absence de normes professionnelles rigoureuses dans les services de communication des Centres de gouvernement, cette nouvelle liberté

qu'offre l'information directe en ligne risque de conduire à des abus (manipulation des faits, par exemple). Les cibles de la communication en ligne sont très diverses, de même que les objectifs [voir encadré 1]. L'examen des sites Web des Centres de gouvernement montre qu'ils accordent très souvent une importance prépondérante au Premier Ministre en tant que personnalité publique, plus de 90 % des sites étudiés présentent des discours ou des entretiens menés par le chef du gouvernement ou réalisés avec lui.<sup>1</sup> Plus rares sont les sites qui présentent le programme du gouvernement (65 % environ) et 40 % seulement indiquent l'agenda du gouvernement [voir graphique 1, en annexe].

### ***Impacts et incidence sur la gouvernance***

5. L'intérêt que présente entre autres les systèmes électroniques pour la communication gouvernementale est d'être à la fois un moyen de diffusion de l'information (par l'intermédiaire des pages Web, par exemple) et un moyen de transmission d'informations spécifiques à des groupes cibles (listes d'adresses de contacts dans la presse spécialisée ou les médias régionaux, par exemple). Cela permet aux professionnels de la communication gouvernementale d'adapter la formulation de leurs messages et de contribuer à créer une opinion publique mieux informée et peut-être plus réceptive.

#### **Encadré 1: les Centres de gouvernement et les jeunes**

Plusieurs sites Web de Centres de gouvernement ont des espaces réservés aux jeunes qui présentent un texte attrayant, des graphiques en couleur, des jeux et des quiz en ligne :

- **L'Allemagne** donne une explication de termes et notions essentiels concernant l'administration et la démocratie (élections, par exemple) dans un langage clair et accessible, propose un puzzle en ligne (du visage des ministres) et a ouvert un livre d'or [voir : *Kanzler für Kids* – [www.bundestkanzler.de/Kanzler-fuer-Kids](http://www.bundestkanzler.de/Kanzler-fuer-Kids)]
- **Le Mexique** propose des informations (sur l'histoire, la biodiversité, par exemple), présente des jeux interactifs et invite les enfants et les jeunes à participer à des jeux éducatifs en ligne (sur les économies d'énergie, par exemple) et à des mesures concrètes (lutte contre la corruption, par exemple) [voir : *México para Niños* – [www.elbalero.gob.mx](http://www.elbalero.gob.mx)]
- **Les États-Unis** proposent un bulletin d'actualité pour les enfants, des informations (sur l'histoire, le sport, le patriotisme, par exemple), un quiz de mathématiques, des photos et des vidéos [voir *WhiteHouseKids* : [www.whitehouse.gov/kids/](http://www.whitehouse.gov/kids/)].

### **La consultation en ligne comme vecteur de la transparence dans les prises de décision**

#### ***Impulsions en faveur du changement***

6. Les Centres de gouvernement ouvrent-ils la voie et sont-ils des « vecteurs » de la transparence dans les décisions gouvernementales ? Dans quelle mesure comptent-ils sur les nouveaux outils pour renforcer leur capacité dans ce domaine ? Dans la plupart des pays de l'OCDE, les Centres de gouvernement assurent la surveillance et pas l'exécution des tâches d'information et de consultation des citoyens, des groupes d'intérêt, des associations professionnelles et des autres parties intéressées. Il en va de même pour la consultation en ligne qui n'en est qu'à ses premiers balbutiements, elle est assurée en

---

1. L'examen des sites Web des Centres de gouvernement a été réalisé en avril 2004 et englobe les 30 pays Membres de l'OCDE ainsi que le Brésil, le Chili et la Slovénie en qualité d'observateurs du réseau des Centres de gouvernement. L'examen s'est limité, dans la plupart des cas, aux pages Web en anglais des sites des Centres de gouvernement [pour les adresses URL voir le tableau 1 en annexe].

général par les ministères opérationnels alors que les Centres de gouvernement donnent des orientations, leur apportent un soutien et assurent un contrôle qualité.<sup>2</sup>

7. Les nouveaux systèmes en ligne ont permis à la communication d'atteindre un degré d'interactivité sans précédent et offrent la possibilité de renforcer la portée, l'étendue et la profondeur des consultations de citoyens et d'autres parties prenantes de premier plan qui sont conduites par le gouvernement pour améliorer la qualité de ses décisions. Ils sont particulièrement efficaces lorsqu'ils sont intégrés aux outils classiques utilisés pour la consultation et la participation (informations en ligne liées à des annonces publiées dans des journaux locaux et des audiences publiques).

8. Le degré d'interactivité qu'offrent les sites Web des Centres de gouvernement est très variable allant de la simple information en retour (envoi systématique de courrier électronique) à des formules de dialogue en ligne plus élaborées (« chats » avec le Premier Ministre ou SMS, par exemple). Très rares sont les sites Web des Centres de gouvernement qui proposent des services de « question-réponse » ou des *forums* de discussion en ligne offrant un « espace public » de discussion sur des questions spécifiques concernant l'action gouvernementale.<sup>3</sup>

### ***Impacts et incidence sur la gouvernance***

9. Les Centres de gouvernement jouent un rôle important dans la mesure où ils fournissent des orientations (élaboration et diffusion de lignes directrices sur les consultations en ligne, par exemple) et exercent une surveillance (observation des lignes directrices). S'ils décident d'étendre leur utilisation des systèmes électroniques aux relations établies avec des groupes cibles extérieurs à l'administration ils doivent fournir des garanties plus sûres concernant la protection des données individuelles s'ils veulent conserver la confiance du public. Accorder plus d'importance à l'intégration d'outils en ligne et « hors ligne » dans le cadre des consultations permet de garantir que les voix de ceux qui se trouvent du mauvais côté du fossé numérique soient entendues et prises en compte.

### **De nouveaux outils d'accès à l'information**

#### ***Profil de haut rang du secteur public***

10. Les sites Web des Centres de gouvernement occupent une place bien en vue sur l'Internet<sup>4</sup> et sont de manière générale soumis aux attentes de plus en plus pressantes du public en ce qui concerne la qualité,

---

2. Le secrétariat chargé de la communication et des consultations au Bureau du Conseil privé du Canada, par exemple, a élaboré une "Déclaration de politique générale et des directives sur la consultation et la participation des Canadiens" et donne des conseils pratiques à chaque stade aux agents chargés de la planification et de la mise en œuvre des processus de participation des citoyens, de la consultation basée sur l'Internet, en particulier. Le Cabinet Office au Royaume-Uni a publié un nouveau "Code of Practice on Written Consultation" en janvier 2004 qui inclut les consultations en ligne (<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation>)

3. Sur le total des sites Web des Centres de gouvernement examinés, environ 70% fournissent l'adresse internet "institutionnelle" du Centre de gouvernement, alors que la moitié fournit des adresses internet du Premier Ministre et des ministres. Moins de 40% des sites Web du CoG nécessite que les utilisateurs s'enregistrent et environ 40% présentent sur leur page d'accueil une politique de protection de la vie privée.

4. Les sites Web des Centres de gouvernement sont facilement identifiables et accessibles sur l'Internet. Lorsqu'il existe des portails de l'administration le site Web du Centre de gouvernement peut être accessible en trois 'clicks' (indicateur clé de bonne conception utilisé dans le secteur privé) et par l'intermédiaire de Google™ (moteur de recherche qui sélectionne les sites Web générant des volumes d'échanges importants comme indicateur indirect de contenu fiable).

la rapidité et l'opportunité des informations diffusées en ligne. Tous les Centres de gouvernement fournissent une quantité de plus en plus importante d'informations en ligne, mais leur qualité varie considérablement sur le plan de l'accessibilité, la pertinence et l'utilité.

### ***Opposition entre décisions adoptées et décisions futures***

11. On a souvent présenté les nouveaux systèmes comme de puissants instruments permettant d'améliorer la transparence et la responsabilité de l'administration. Toutefois l'amélioration est davantage fonction de la nature et de l'importance des informations fournies que des technologies. Alors que plus de 70 % des sites Web de Centres de gouvernement étudiés fournissent des informations sur les décisions qui ont été prises par le gouvernement (lois, décrets, etc.) moins de 20 % donnent des informations sur les décisions à venir du gouvernement [voir graphique 2, en annexe]<sup>5</sup>. Ils mettent ainsi en cause la capacité des principales parties prenantes extérieures à l'administration à préparer et ainsi à participer aux décisions.

### ***Impacts et incidence sur la gouvernance***

12. Les Centres de gouvernement de tous les pays de l'OCDE misent sur l'exploitation des atouts du Web, principal outil permettant d'assurer un accès plus large à l'information et une présence du secteur public sur l'Internet. Les sites Web sont également utilisés de manière importante comme plate-forme des autres nouveaux outils (groupes de discussion électronique, par exemple) et sont progressivement intégrés aux mesures d'information classiques « hors ligne ». Étant des points d'accès privilégiés à l'administration en ligne, les sites Web des Centres de gouvernement sont obligés de satisfaire à des normes élevées d'exhaustivité, de pertinence et d'opportunité de l'information.<sup>6</sup> Les sites Web des Centres de gouvernement qui mettent en lumière les décisions adoptées doivent accorder plus d'importance à la fourniture d'informations en ligne exhaustives, pertinentes et opportunes concernant les prises de décision imminentes au Centre de gouvernement. Ce rééquilibrage devrait avoir des effets positifs en ce sens qu'il améliorerait la transparence et la qualité des décisions gouvernementales.

### **Transparence dans un contexte d'urgence**

#### ***Information en ligne et en « temps réel »***

13. L'introduction des nouveaux outils en ligne oblige les Centres de gouvernement à fournir des informations en « temps réel ». Cette exigence est particulièrement importante en situation de crise, nationale ou internationale (catastrophes naturelles, épidémies, attaques terroristes, par exemple) car les Centres de gouvernement sont dans ce cas immédiatement le premier point d'information des ministères opérationnels, des agences, des administrations locales, des médias et des citoyens qui cherchent à obtenir des renseignements, des conseils et une ligne de conduite [voir encadré 2].

14. Le contexte particulier d'une situation de crise nationale indique dans quelle mesure les Centres de gouvernement sont équipés pour servir de plate-forme d'information et si les nouveaux systèmes facilitent ou compliquent cette tâche.

---

5. L'examen des sites Web des Centres de gouvernement a été réalisé en avril 2004 et englobe les 30 pays membres de l'OCDE ainsi que le Brésil, le Chili et la Slovénie en qualité d'observateurs du réseau des Centres de gouvernement. L'examen s'est limité, dans la plupart des cas, aux pages Web en anglais des sites des Centres de gouvernement [voir tableau 1 en annexe].

6. Tous les sites Web des Centres de gouvernement mettent à jour périodiquement leur principale page d'accueil, les deux tiers environ des sites étudiés assurent cette mise à jour toutes les 24 à 48 heures [voir graphique 3, en annexe].

**Encadré 2: Centre de gouvernement : assurer une réaction de l'administration, en général, à une situation de crise nationale<sup>7</sup>**

**Communication** -- veiller à ce qu'un message cohérent soit diffusé dans toute l'administration et par l'ensemble des médias. L'information basée sur le Web est de première importance et est consultée en priorité mais il est indispensable qu'il existe plusieurs canaux d'information (centres d'appel spécifiques, annonces diffusées par la radio et la télévision et communiqués adressés à intervalles réguliers aux médias).

**Sécurité et capacité** -- veiller à ce que les systèmes d'information aient une puissance nécessaire pour garantir leur fonctionnement en toute situation et faire face aux pics d'utilisation (nombre de connexions aux sites Web, de courriels) et veiller à l'affectation de ressources humaines qualifiées suffisantes (rapidité de réponse au courrier électronique et aux appels téléphoniques, etc.).

**Protection de la vie privée** -- évaluer l'impact de la loi sur la protection de la vie privée, plus particulièrement la quantité et la nature des données individuelles susceptibles d'être partagées entre des services de l'administration et des agences ; veiller à ce que la loi soit interprétée et appliquée de façon cohérente dans toute l'administration.

**Consultation** -- procéder à des consultations de la communauté concernée avant, pendant et après la crise en question afin de mobiliser les connaissances locales ou sectorielles, de faciliter la coordination des mesures mises en œuvre, de renforcer leur contribution au rétablissement de la situation et de mettre en place « un partenariat constructif en termes de responsabilité et de décision » (en Australie, par exemple, le gouvernement a négocié un accord global de partage d'informations et de coûts avec des branches d'activité liées au secteur de l'élevage portant sur 63 maladies du bétail).

***Promesses et limites***

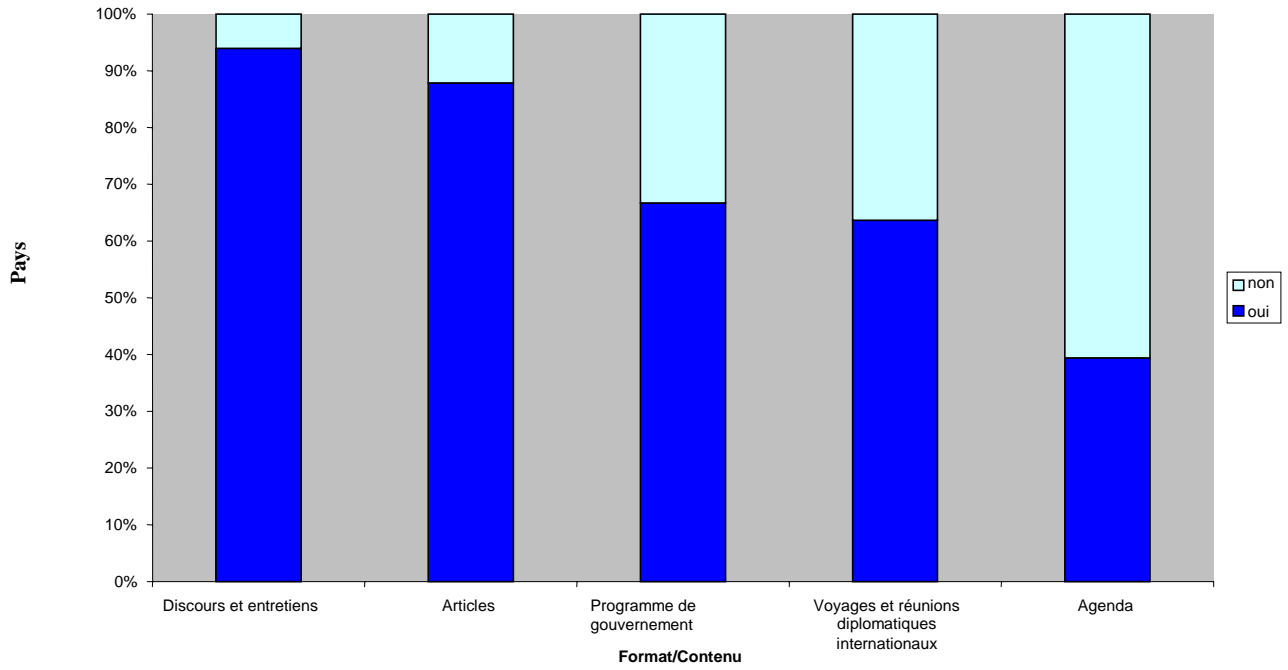
15. Les nouveaux outils peuvent contribuer à garantir une cohérence entre les services de l'administration concernant la diffusion d'informations au public dans un contexte changeant de situations de crise qui évoluent rapidement. Les informations en ligne offrent l'avantage d'être mises à jour facilement, accessibles 24 heures sur 24 et diffusées immédiatement par d'autres professionnels de l'information et des médias auprès d'un public plus large. Bien sûr, les limites imposées par la fracture numérique demeurent. Tant que tous les citoyens n'auront pas accès aux informations officielles basées sur le Web il faudra rester vigilant et s'assurer que les systèmes de diffusion classiques (radio et télévision publiques, par exemple) sont également utilisés.

7. Source: Management Advisory Committee (2002), *Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges*, Commonwealth of Australia, pp. 109-224.

ANNEXE

GRAPHIQUE 1

Informations officielles concernant le Premier Ministre : format et contenu

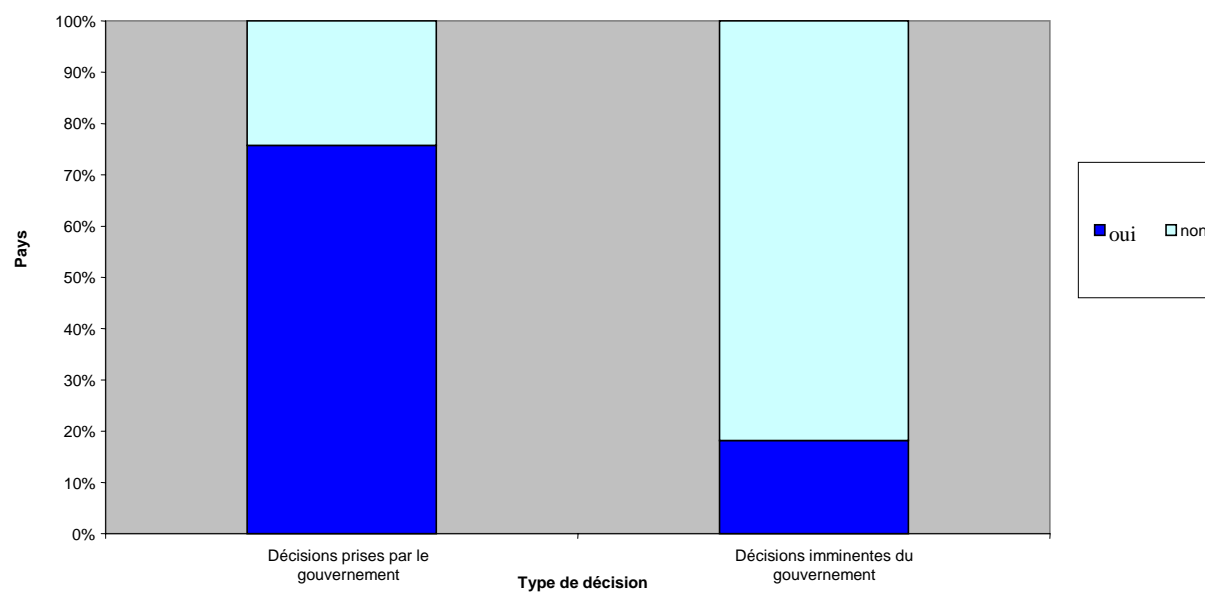


Source: OCDE



GRAPHIQUE 2

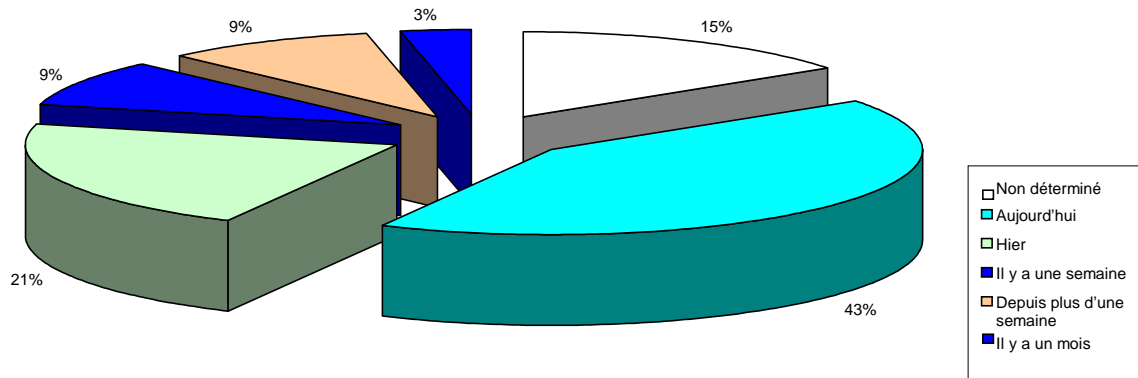
Accès en ligne à des informations relatives à l'élaboration des politiques sur les sites Web des Centres de gouvernement : décisions adoptées ou futures ?



Source: OCDE

**GRAPHIQUE 3**

**Informations fournies en “temps réel”? Dernière mise à jour des sites Web des Centres de gouvernement**



Source: OCDE

TABLEAU 1 - adresses des sites Web des Centres de gouvernement

Pays	adresse URL du site Web du Centre de gouvernement
Allemagne	<a href="http://www.bundeskanzler.de/">http://www.bundeskanzler.de/</a>
Australie	<a href="http://www.pm.gov.au/">http://www.pm.gov.au/</a>
Autriche	<a href="http://www.austria.gv.at/">http://www.austria.gv.at/</a>
Belgique	<a href="http://www.premier.fgov.be/">http://www.premier.fgov.be/</a>
Canada	<a href="http://www.pm.gc.ca/">http://www.pm.gc.ca/</a>
Corée	<a href="http://www.opm.go.kr/warp/webapp/home/en_home">http://www.opm.go.kr/warp/webapp/home/en_home</a>
Danemark	<a href="http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=1&amp;n=3&amp;s=1">http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp?o=1&amp;n=3&amp;s=1</a>
Espagne	<a href="http://www.la-moncloa.es/">http://www.la-moncloa.es/</a>
États-Unis d'Amérique	<a href="http://www.whitehouse.gov/president/">http://www.whitehouse.gov/president/</a>
Finlande	<a href="http://www.vnk.fi/vn/liston/vnk.lsp?r=915&amp;k=en">http://www.vnk.fi/vn/liston/vnk.lsp?r=915&amp;k=en</a>
France	<a href="http://www.premier-ministre.gouv.fr/">http://www.premier-ministre.gouv.fr/</a>
Grèce	<a href="http://www.primeminister.gr/gr/">http://www.primeminister.gr/gr/</a>
Hongrie	<a href="http://www.meh.hu/">http://www.meh.hu/</a>
Irlande	<a href="http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp">http://www.taoiseach.gov.ie/index.asp</a>
Islande	<a href="http://eng.forsaetisraduneyti.is/">http://eng.forsaetisraduneyti.is/</a>
Italie	<a href="http://www.palazzochigi.it/index.asp">http://www.palazzochigi.it/index.asp</a>
Japon	<a href="http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html">http://www.kantei.go.jp/foreign/index-e.html</a>
Luxembourg	<a href="http://www.gouvernement.lu/gouvernement/premier_ministre/index.html">http://www.gouvernement.lu/gouvernement/premier_ministre/index.html</a>
Mexique	<a href="http://www.presidencia.gob.mx/">http://www.presidencia.gob.mx/</a>
Norvège	<a href="http://odin.dep.no/smk/">http://odin.dep.no/smk/</a>
Nouvelle-Zélande	<a href="http://www.dpmc.govt.nz/">http://www.dpmc.govt.nz/</a>
Pays-Bas	<a href="http://www.minaz.nl/english/prime_minister/index.html">http://www.minaz.nl/english/prime_minister/index.html</a>
Pologne	<a href="http://www.kprm.gov.pl/english/index.html">http://www.kprm.gov.pl/english/index.html</a>
Portugal	<a href="http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/">http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Primeiro_Ministro/</a>
République Slovaque	<a href="http://www.government.gov.sk/dzurinda_en/index.php3">http://www.government.gov.sk/dzurinda_en/index.php3</a>
République Tchèque	<a href="http://www.vlada.cz/1250/eng/vlada/vlada_clenove.htm">http://www.vlada.cz/1250/eng/vlada/vlada_clenove.htm</a>
Royaume-Uni	<a href="http://www.pm.gov.uk/output/page12.asp">http://www.pm.gov.uk/output/page12.asp</a>
Suède	<a href="http://statsradsberedningen.regeringen.se/">http://statsradsberedningen.regeringen.se/</a>
Suisse	<a href="http://www.admin.ch/ch">http://www.admin.ch/ch</a>
Turquie	<a href="http://www.basbakanlik.gov.tr">http://www.basbakanlik.gov.tr</a>
Brésil	<a href="https://www.presidencia.gov.br/">https://www.presidencia.gov.br/</a>
Chili	<a href="http://www.presidencia.cl/">http://www.presidencia.cl/</a>
Slovénie	<a href="http://www.gov.si/pv/index_eng.php?vsebina=office">http://www.gov.si/pv/index_eng.php?vsebina=office</a>