

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

---

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

---

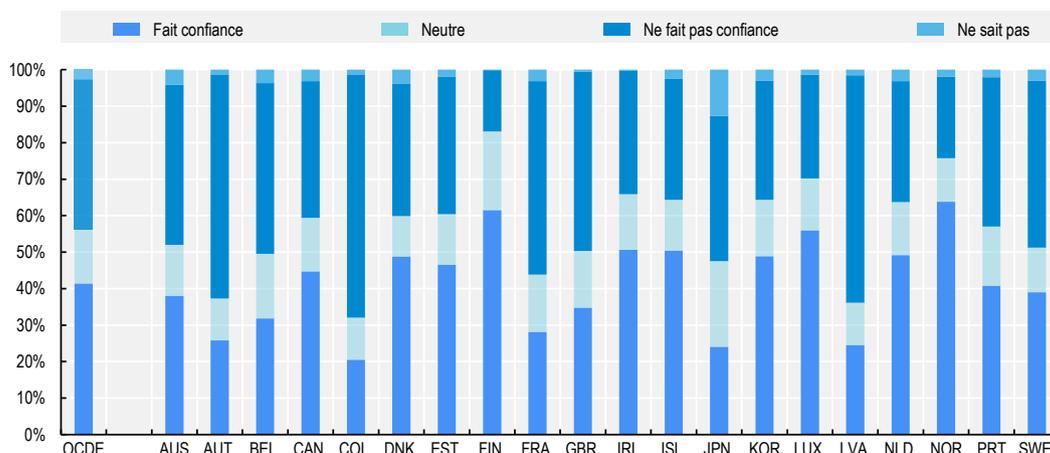
## 2.1. Introduction

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

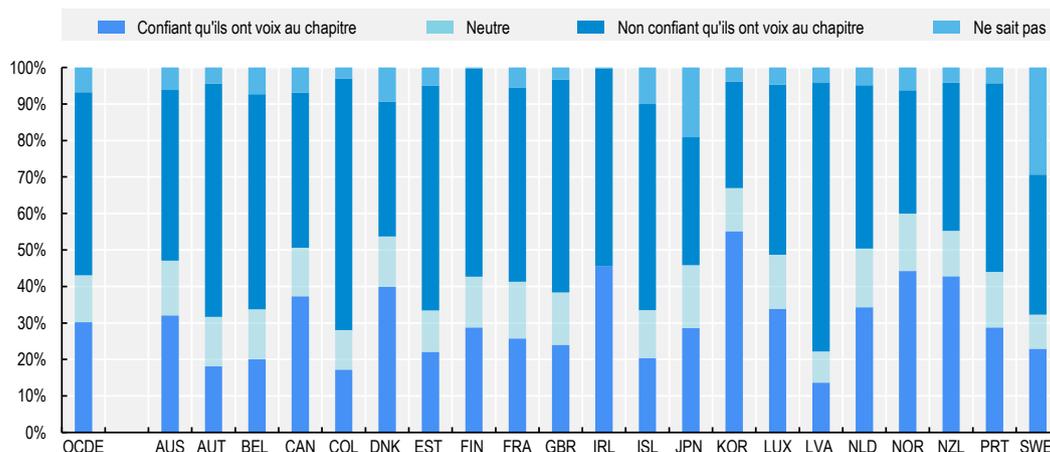
Alors que les pays faisaient tout ce qui était en leur pouvoir pour sortir de la plus grande crise sanitaire, économique et sociale qui ait eu lieu depuis des décennies, les niveaux de confiance ont baissé en 2021 mais sont restés légèrement plus élevés qu'au lendemain de la crise économique de 2008 (OCDE, 2021<sup>[1]</sup>). L'enquête inaugurale de l'OCDE sur les déterminants de la confiance dans les institutions publiques (« l'enquête de l'OCDE sur la confiance ») révèle que la confiance du public est répartie de manière égale entre les personnes qui affirment faire confiance à leur gouvernement et celles qui ne lui font pas confiance. Cette enquête montre qu'il faut beaucoup de temps pour rétablir la confiance lorsqu'elle est entamée ; ainsi, il a fallu environ dix ans pour que la confiance se rétablisse après la crise de 2008. Elle permet également de constater l'existence d'un sentiment généralisé de manque d'opportunités pour les citoyens de faire entendre leur voix de manière efficace sur le plan politique et d'engager un dialogue constructif. Ainsi, moins d'un tiers des personnes (30,2 %) en moyenne dans 22 pays de l'OCDE déclarent que le système politique de leur pays leur permet d'exprimer leur avis. Dans la plupart des pays, plus de 40 % des personnes interrogées déclarent qu'il est peu probable que les points de vue exprimés lors d'une consultation publique influent sur les décisions publiques (OCDE, 2022<sup>[2]</sup>).

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

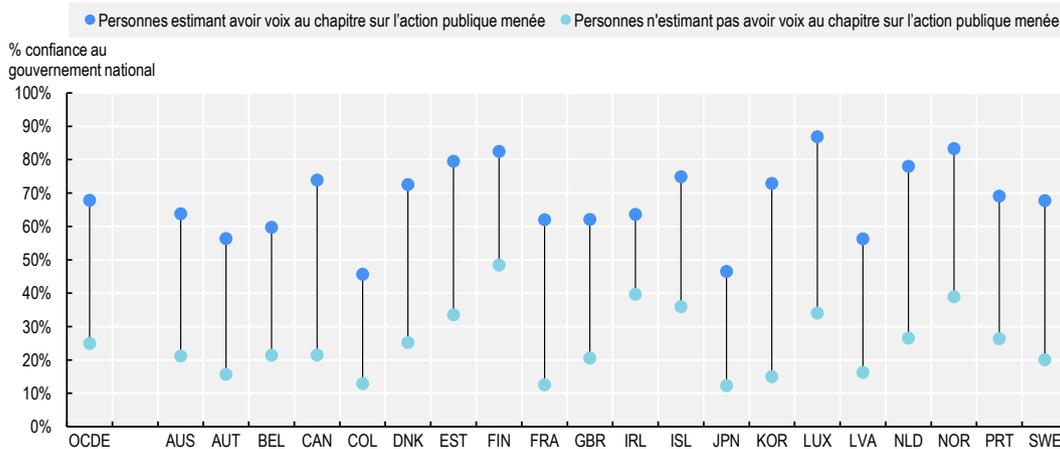
Panel A. Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de confiance dans leur gouvernement national, 2021



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



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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La transparence est primordiale pour la démocratie et le renforcement de l'espace civique. Une communication et une information à grande échelle ainsi que des initiatives gouvernementales visant à sensibiliser les citoyens peuvent contribuer à la promotion et à la protection de l'espace civique. Diverses crises (financières ou sanitaires), des scandales de corruption récurrents et la montée de la désinformation et de la désinformation ont accru le besoin et la demande d'informations et de données plus précises et actualisées de la part des gouvernements et de processus décisionnels plus ouverts et transparents (voir le chapitre 1). Les réactions à la crise du COVID-19 ont montré, par exemple, que de nombreux décideurs n'ont pas encore pris pleinement conscience que les principes de transparence et d'accès à l'information sont encore plus importants en temps de crise. Il est prouvé qu'ils contribuent concrètement à la conception et à la mise en œuvre de politiques et de services mieux adaptés aux besoins et aux attentes des citoyens, et permettent à la population de contrôler la bonne utilisation des fonds publics. L'accès à l'information et une communication publique efficace<sup>5</sup> permettent également aux citoyens de comprendre et de respecter les mesures gouvernementales et à toutes les parties intéressées d'engager un dialogue éclairé avec les institutions publiques sur les décisions qui ont une incidence sur leur vie. Dorénavant, les autorités, tous niveaux confondus, devront veiller à ce que les dispositions relatives à l'accès à l'information publique soient solides, mises en œuvre, appliquées, contrôlées et promues. En outre, il faudra œuvrer dans le sens d'une communication publique plus transparente, inclusive, factuelle et réactive, afin que les citoyens puissent engager un dialogue constructif avec ceux qui les gouvernent (OCDE, 2021<sup>[10]</sup>).

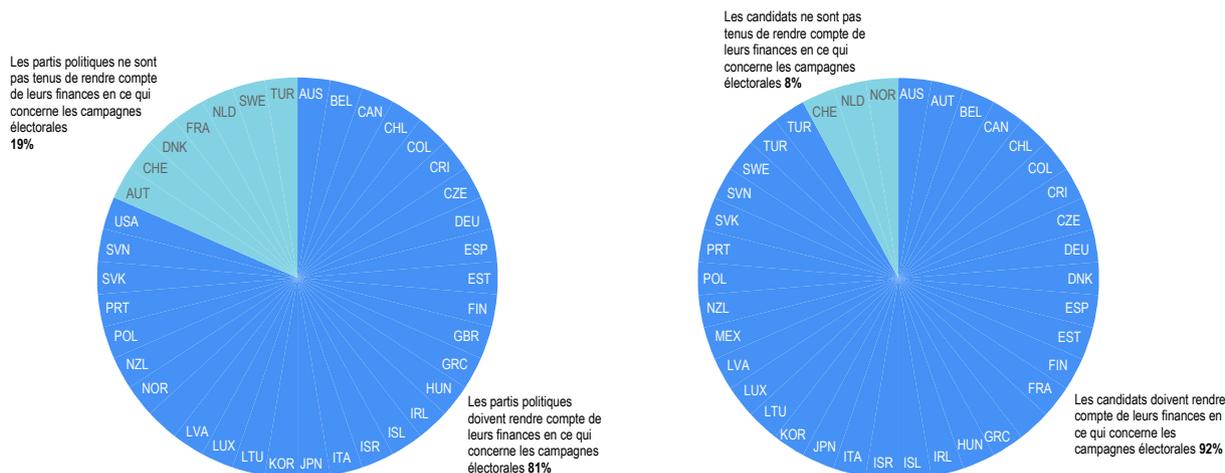
L'évolution démographique, les tensions liées à l'immigration, la polarisation, l'exclusion sociale et la discrimination constituent autant d'obstacles à la participation inclusive des citoyens. Le scan de l'espace civique en Finlande (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>) réalisé par l'OCDE a révélé que, même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

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

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

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

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



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

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

personnes spécifiques avec de fausses informations. L'utilisation abusive des données collectées illégalement auprès de 50 millions d'utilisateurs de Facebook<sup>6</sup> a jeté le doute sur l'issue de processus démocratiques forts tels que les élections américaines de 2016 ou le référendum sur le Brexit qui a eu lieu en 2016 au Royaume-Uni. À ce titre, l'Union européenne a reconnu dans son plan d'action pour la démocratie publié en décembre 2020 que les plateformes en ligne ont pour effet qu'il est plus difficile de maintenir l'intégrité des élections et de protéger les processus démocratiques de la désinformation et d'autres types de manipulation.

C'est pourquoi les décideurs doivent envisager de mettre en place des dispositifs de protection plus solides pour l'utilisation éthique des données des électeurs, des technologies numériques et des plateformes numériques pendant les campagnes électorales. Il s'agit notamment des normes éthiques<sup>7</sup> et des mesures de protection des données qui visent à limiter l'utilisation des données et le recours aux analyses pour le profilage psychologique excessif et le micro-ciblage des individus et des groupes, à protéger contre l'utilisation abusive des médias sociaux et des plateformes numériques, et enfin à améliorer la transparence générale des campagnes numériques. Parmi les pays qui ont commencé à travailler dans ce domaine, citons le Royaume-Uni où, en juin 2021, le gouvernement a déclaré que le prochain projet de loi sur les élections prévoirait d'étendre le régime d'empreinte existant au matériel de campagne numérique. Lors de l'élaboration des nouvelles dispositions, le gouvernement s'est engagé auprès des entreprises de médias sociaux, des partis politiques et du Conseil électoral britannique. La Commission européenne devrait également présenter en 2022 une proposition législative visant à renforcer la transparence de la publicité et de la communication politiques ainsi que des activités commerciales menées dans ce domaine, afin de clarifier la source et l'objectif de ces outils politiques ayant fait l'objet de financements.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

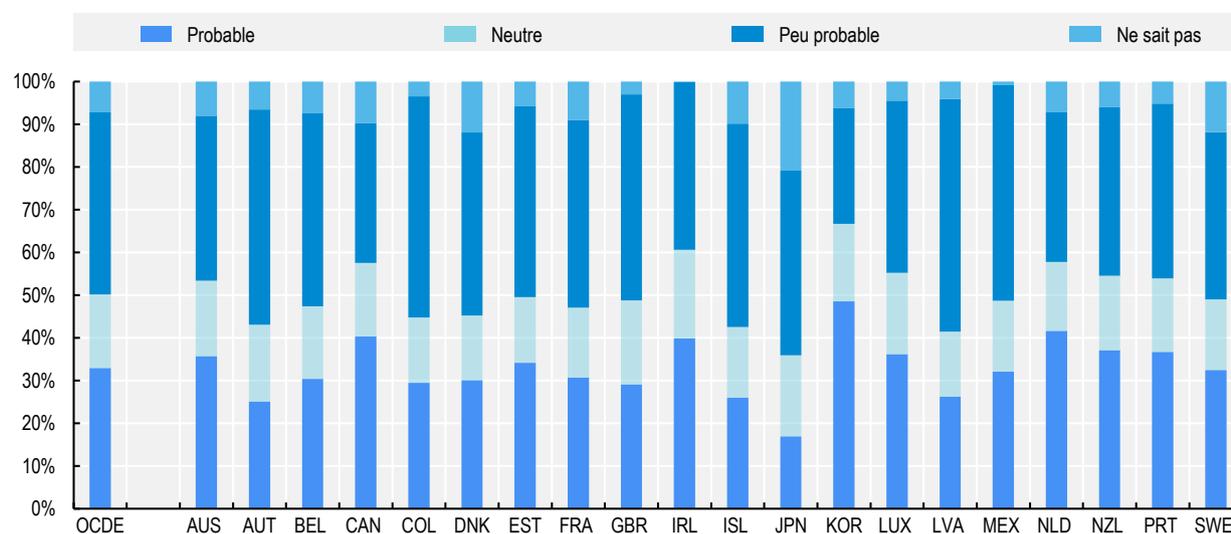
#### **2.2.4. Participation inclusive et bien gérée des parties prenantes à l'élaboration des décisions**

La participation des parties prenantes est l'une des manières traditionnelles dont les gouvernements font participer les citoyens, les associations et les entreprises au processus décisionnel en dehors du cycle électoral. Elle est de plus en plus perçue comme fondamentale non seulement pour comprendre les besoins des parties prenantes, mais aussi pour améliorer la confiance dans le gouvernement. L'analyse de l'enquête de l'OCDE sur la confiance montre que la perception de possibilités d'engagement significatives et la possibilité de faire entendre sa voix sur les questions politiques sont fortement associées aux niveaux de confiance à l'égard des collectivités locales et des gouvernements (OCDE, 2022<sup>[2]</sup>). En

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

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

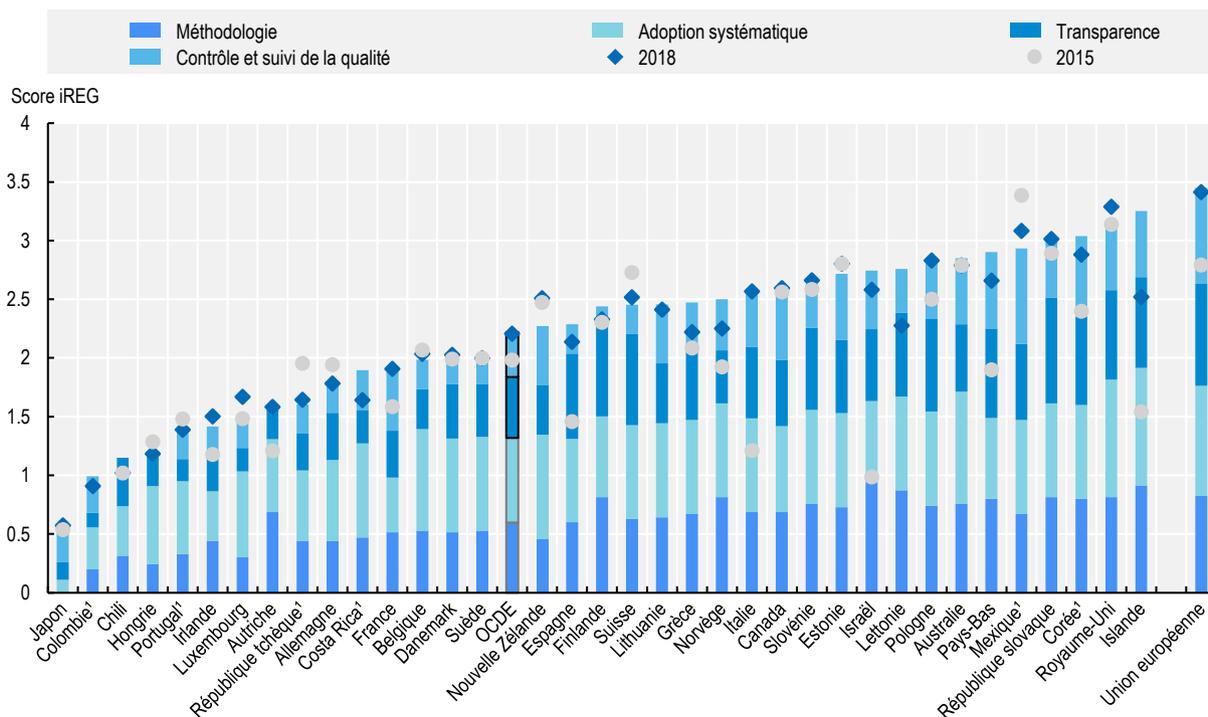
Proportion des personnes interrogées, avec leurs différents niveaux de perception de la probabilité qu'une administration prenne en compte des avis exprimés lors d'une consultation de la population (sur une échelle de 0 à 10), 2021



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

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

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



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

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

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

### Encadré 2.1. Rôle du centre de gouvernement

Les mandats électoraux ne consistent pas seulement à tenir les promesses de campagne et d'accord de coalition – la représentation promissoire – mais aussi à faire des choix d'orientation complexes. Les centres de gouvernement (CdG) sont particulièrement bien placés pour garantir que les processus décisionnels gouvernementaux soient davantage inclusifs et représentatifs. La hausse du nombre d'instances de coordination (20 sur 26, 77 %) et du nombre de parties prenantes participant aux réunions de coordination organisées par le CdG (19 sur 26, 73 %) dans plusieurs pays de l'OCDE en est la preuve la plus récente. Parmi les pays qui ont renforcé les mécanismes de participation des parties prenantes, presque tous prévoient de poursuivre ce changement pendant la reprise économique (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>).

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

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

Source : (OCDE, 2021<sup>[11]</sup>), (Gouvernement du Canada, 2021<sup>[25]</sup>), (Département du Premier ministre et du Cabinet (Nouvelle-Zélande), 2021<sup>[26]</sup>), (Gouvernement du Royaume-Uni - Cabinet Office, 2018<sup>[27]</sup>), (OCDE, 2018<sup>[28]</sup>).

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

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

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

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

Source : (OCDE, 2017<sup>[29]</sup> ; OCDE, 2020<sup>[30]</sup>).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **Encadré 2.4. La démocratie délibérative**

### **Qu'est-ce que la démocratie délibérative ?**

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

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

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

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

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

## **Encadré 2.5. Les nouveaux mécanismes de prise de décision publique**

### **Associer les jeunes**

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

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

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

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

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

### **L'utilisation des processus délibératifs par les comités parlementaires**

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

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

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

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

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

La « vague délibérative » prend de l'ampleur, car de plus en plus d'autorités publiques optent pour la démocratie délibérative, considérée comme un complément qui renforce la démocratie représentative. La base de données de l'OCDE sur les processus et institutions délibératifs représentatifs comprend 577 exemples de processus de ce type utilisés dans les pays membres de l'OCDE, à tous les niveaux d'administration, pour traiter des questions complexes et de nature très diverse sur le changement climatique, les décisions en matière d'infrastructures, la planification publique stratégique, etc. (OCDE, 2020<sup>[37]</sup>). Par exemple, en Irlande, les nombreuses assemblées de citoyens qui ont eu lieu depuis 2016 fournissent des recommandations concrètes sur lesquelles se fondent des modifications de la Constitution en ce qui concerne le mariage homosexuel, l'avortement, le divorce et le blasphème. Les recommandations de l'assemblée servent de base aux propositions de modifications législatives qui éclairent le vote du public lors des référendums sur chacune de ces questions. Les recommandations de l'assemblée de citoyens sur le climat ont également été largement adaptées et référencées dans la loi sur le climat de 2021.<sup>8</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

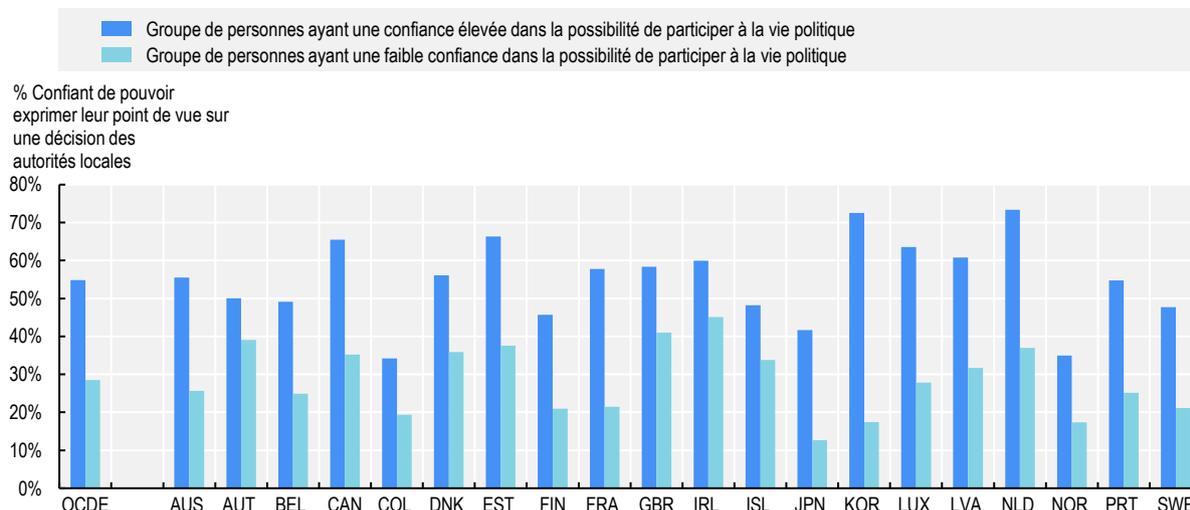
Dans l'ensemble, ces formes innovantes de participation, de la consultation à l'engagement et à la délibération, sont prometteuses pour le renouvellement des mécanismes de gouvernance dans les démocraties établies, car elles mobilisent les citoyens ordinaires en plus des parties prenantes traditionnelles.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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

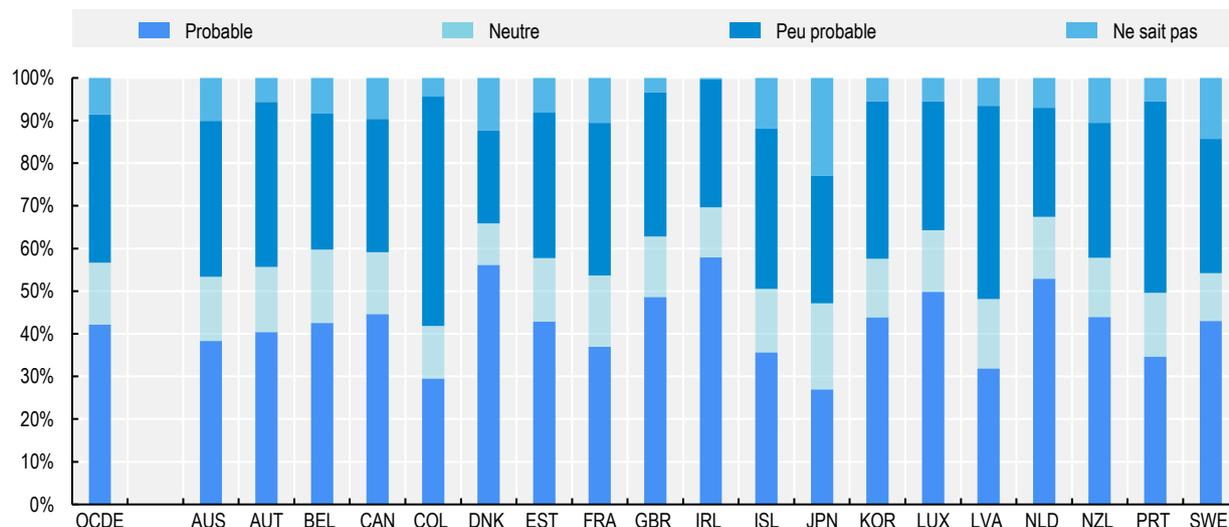
### ***2.2.7. Renforcer la justice centrée sur le justiciable pour une plus grande participation et une confiance accrue***

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.3. Le renforcement de la représentation démocratique

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

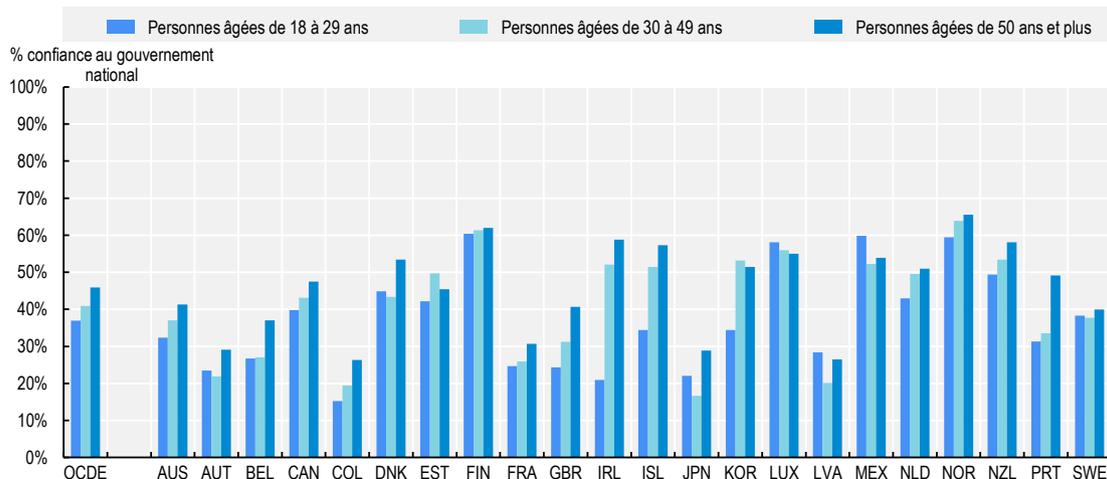
### ***2.3.1. Faire en sorte que les corps élus et les organes exécutifs soient davantage représentatifs de la population***

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

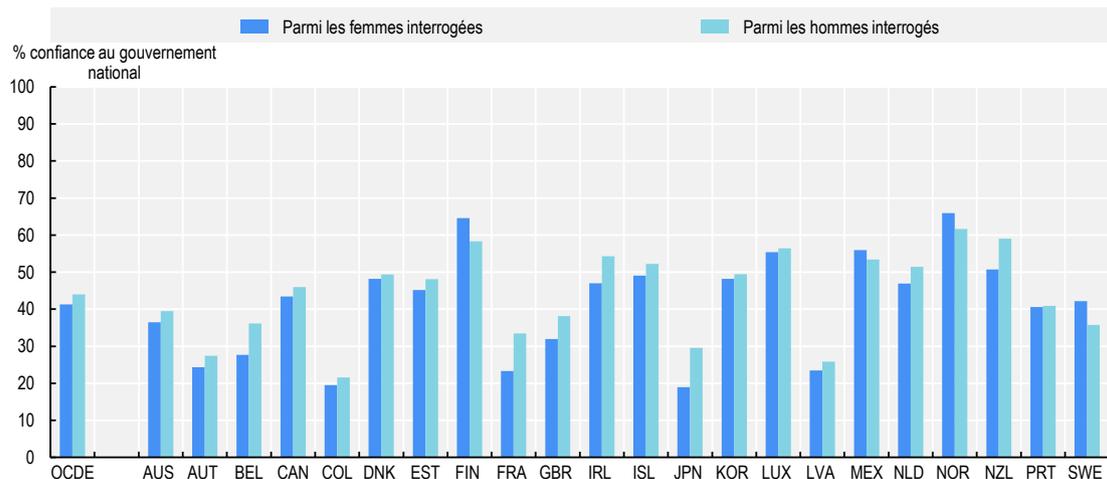
L'enquête de l'OCDE 2021 sur la confiance révèle qu'en moyenne, 36.9 % des personnes âgées de 18 à 29 ans tendent à faire confiance à leurs pouvoirs publics, tandis que ce taux est de 45.9 % dans la tranche d'âge des 50 ans et plus. Un écart ressort également entre les sexes, les femmes faisant en moyenne,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

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

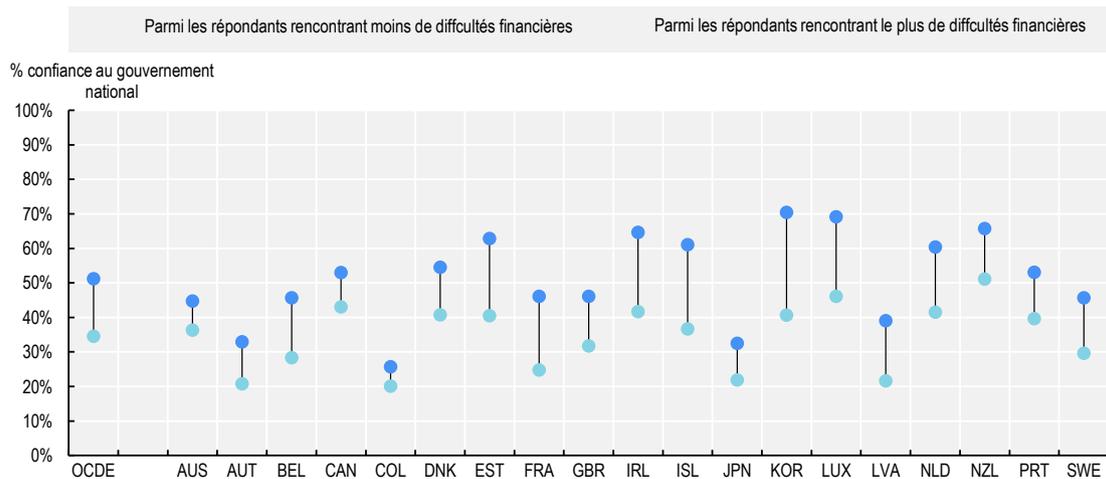
Panel A. Part des personnes interrogées qui accordent leur confiance au gouvernement national par tranche d'âge, 2021



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



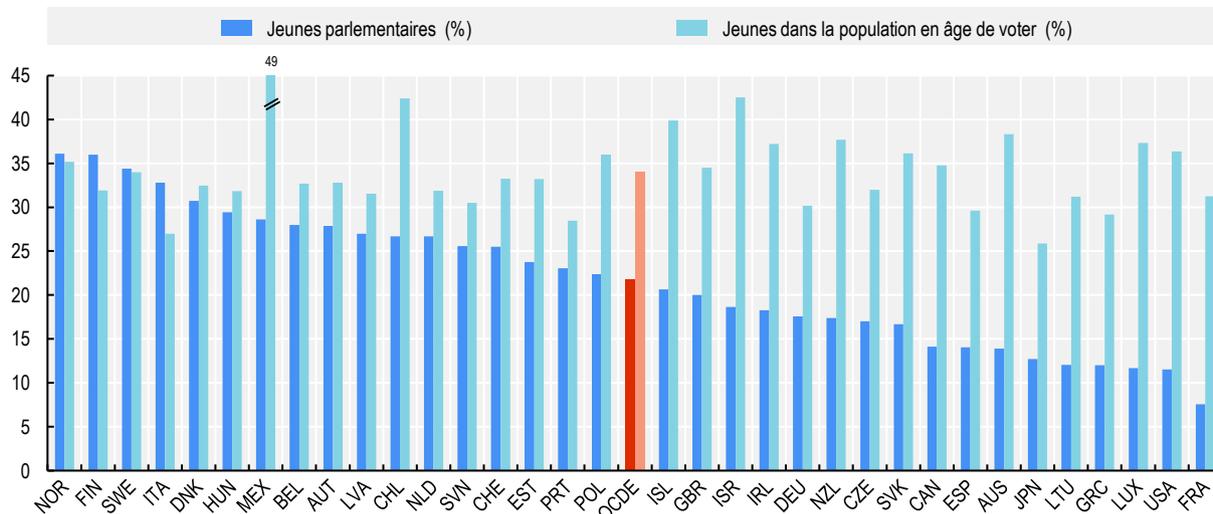
Panel C. Part des personnes interrogées qui accordent leur confiance au gouvernement national selon leur niveau de préoccupation financière, 2021



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

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

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



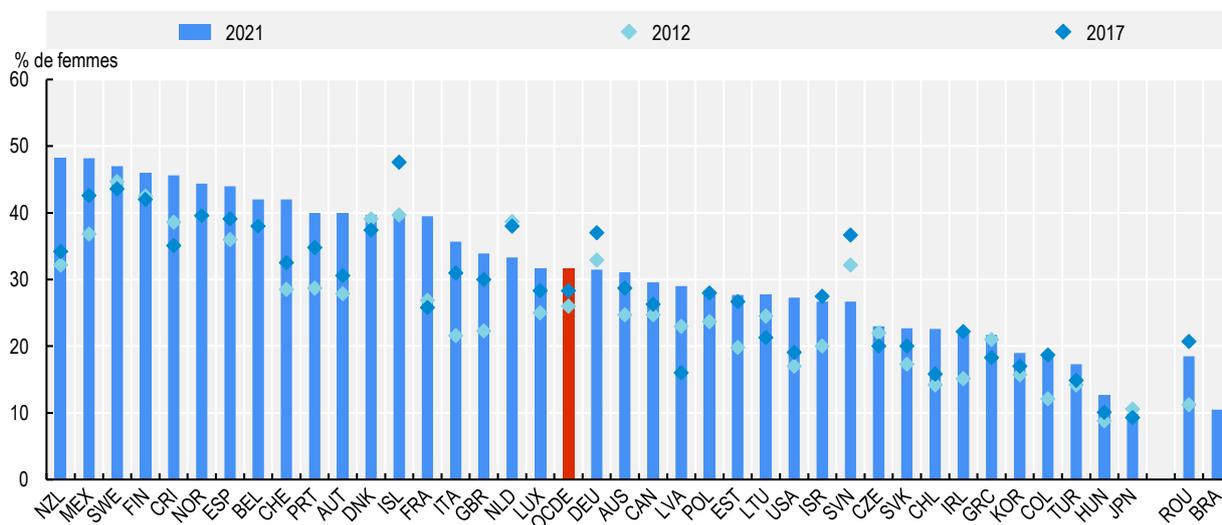
Source : OCDE (2021<sup>[11]</sup>), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.

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

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

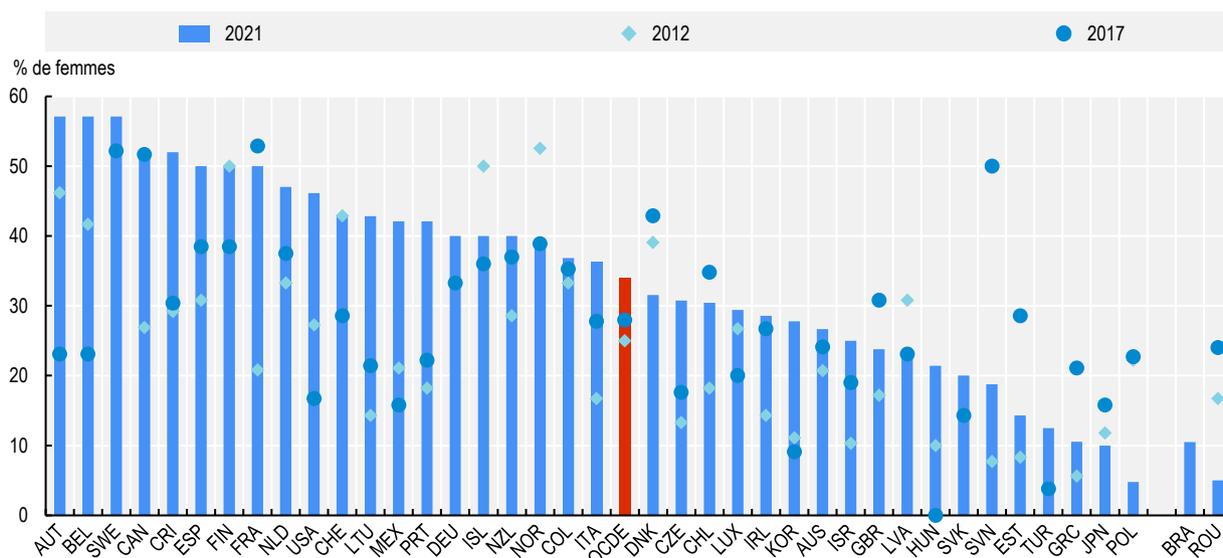
De même, les femmes restent en moyenne sous-représentées dans le processus décisionnel. En effet, la représentation moyenne des femmes est de 31,6 % dans la chambre basse du parlement ou au parlement lui-même dans le cas des institutions monocamérales et de 34 % aux postes ministériels au sein des pays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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

### **2.3.2. Favoriser une fonction publique diversifiée, représentative et réceptive**

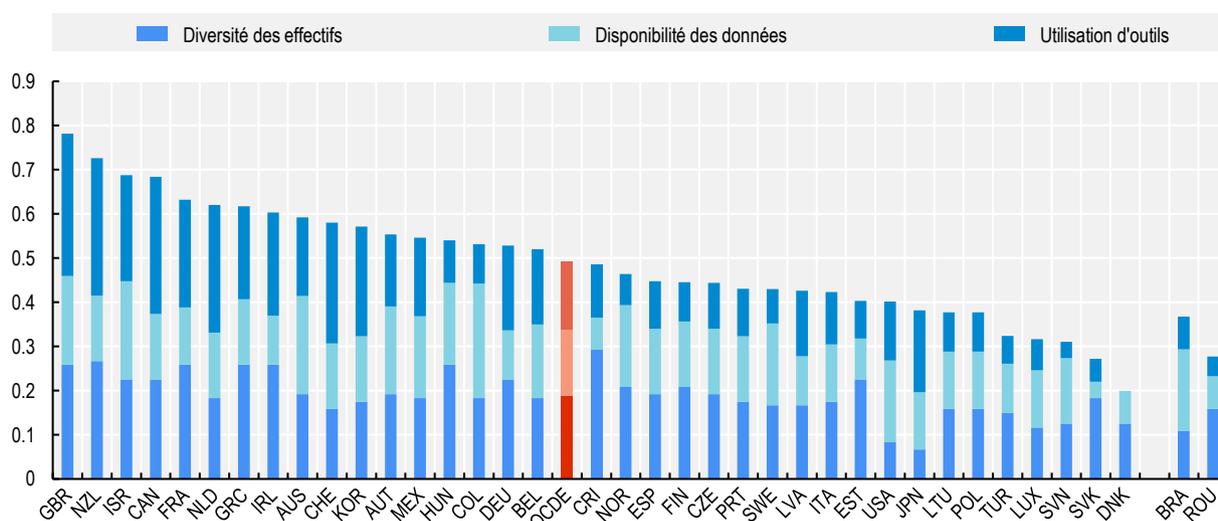
Les démocraties fortes disposent de services publics réceptifs à la volonté et aux intérêts de tous les citoyens. Des employés adaptés aux missions de la fonction publique doivent donc refléter la diversité de la population qu'ils servent.

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2.4. Conclusions

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

## Références

- Amnesty International (2018), *Toxic Twitter - The psychological harms of violence and abuse against women online*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2018/03/online-violence-against-women-chapter-6/>. [78]
- Baredes, B. (2022), « Serving citizens: Measuring the performance of services for a better user experience », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 52, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/65223af7-en>. [48]
- Beam, M., M. Hutchens et J. Hmielowski (2018), « Facebook news and (de)polarization: reinforcing spirals in the 2016 US election », *Information, Communication & Society*, vol. 21/7, pp. 940-958, <https://doi.org/10.1080/1369118x.2018.1444783>. [58]
- Chapman, P. (2021), *Grasping the Justice Gap: Opportunities and Challenges for People-Centered Justice Data*. [68]
- Cichowski, R. (2006), « Courts, Rights, and Democratic Participation », *Comparative Political Studies*, vol. 39/1, pp. 50-75, <https://doi.org/10.1177/0010414005283217>. [66]
- Climate Assembly, Royaume-Uni (2019), *site web Climate Assembly, Royaume-Uni*, <https://www.climateassembly.uk/> (consulté le 13 mars 2021). [40]
- Commission européenne (2021), « Protéger l'intégrité des élections et promouvoir la participation démocratique », COM(2021) 730 final, Commission européenne, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0730&from=FR>. [13]
- Dawood, Y. (2021), *Combating Foreign Election Interference: Canada's Electoral Ecosystem Approach to Disinformation and Cyber Threats*, <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0652>. [16]
- Delaporte, M. et F. Pino (2021), « Female Political Representation and Violence Against Women: Evidence from Brazil », [https://conference.iza.org/conference\\_files/Gender\\_2021/pino\\_f20780.pdf](https://conference.iza.org/conference_files/Gender_2021/pino_f20780.pdf). [80]
- DellaVigna, S. et E. Kaplan (2007), « The Fox News Effect: Media Bias and Voting », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 122/3, pp. 1187-1234, <https://doi.org/10.1162/qjec.122.3.1187>. [57]
- Département du Premier ministre et du Cabinet (Nouvelle-Zélande) (2021), *The Policy Project | Département du Premier ministre et du Cabinet (DPMC)*, <https://dPMC.govt.nz/node/36> (consulté le 3 septembre 2021). [26]
- Elstub, S. et J. Carrick (2020), *Comparing Mini-Publics in the Scottish Parliament*, Newcastle University, <http://whatworksscotland.ac.uk/wp-content/uploads/2021/02/SPCJComparingMiniPublicsScottishParliament.pdf>. [43]
- Garnett, H. et T. James (2020), « Cyber Elections in the Digital Age: Threats and Opportunities of Technology for Electoral Integrity », *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 19/2, pp. 111-126, <https://doi.org/10.1089/elj.2020.0633>. [14]
- Gay, C. (2002), « Spirals of Trust? The Effect of Descriptive Representation on the Relationship between Citizens and Their Government », *American Journal of Political Science*, vol. 46/4, pp. 717-732, <https://doi.org/10.2307/3088429>. [84]

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

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

- OCDE (2021), *Panorama des administrations publiques 2021*, Éditions OCDE, Paris, [1]  
<https://doi.org/10.1787/9556b25a-fr>.
- OCDE (2021), « Recommandation du CAD sur le renforcement de la société civile en matière de coopération pour le développement et d'aide humanitaire », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-5021, OCDE, Paris, [9]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-5021>.
- OCDE (2021), *Réussir la décentralisation : Manuel à l'intention des décideurs*, OECD Multi-level Governance Studies, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/551847c0-fr>. [46]
- OCDE (2021), *Riga Justice Agenda*, Éditions OCDE, [62]  
[https://www.justice.sdg16.plus/files/ugd/6c192f\\_5d5b41db36a74b8aa34919c299688467.pdf](https://www.justice.sdg16.plus/files/ugd/6c192f_5d5b41db36a74b8aa34919c299688467.pdf)
- OCDE (2021), « The OECD Framework for digital talent and skills in the public sector », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 45, Éditions OCDE, Paris, [54]  
<https://doi.org/10.1787/4e7c3f58-en>.
- OCDE (2020), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/339306da-en>. [37]
- OCDE (2020), *La gouvernance au service des jeunes, de la confiance et de la justice intergénérationnelle : Des politiques adaptées à toutes les générations ?*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, [41]  
<https://doi.org/10.1787/57092ccc-fr>.
- OCDE (2020), « Recommandation du Conseil sur la gouvernance des infrastructures », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD-LEGAL-0460, OCDE, Paris, [30]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0460>.
- OCDE (2019), *Budgeting and Public Expenditures in OECD countries*, Éditions OCDE, Paris, [44]  
<https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>.
- OCDE (2019), *Fast Forward to Gender Equality: Mainstreaming, Implementation and Leadership*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/g2q9faa5-en>. [75]
- OCDE (2019), *Open Government in Argentina*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/1988ccef-en>. [47]
- OCDE (2019), *Panorama des administrations publiques 2019*, Éditions OCDE, Paris, [72]  
<https://doi.org/10.1787/8be847c0-fr>.
- OCDE (2019), « Recommandation du Conseil sur le leadership et les aptitudes de la fonction publique », *Instruments juridiques de l'OCDE*, OECD/LEGAL/0445, OCDE, Paris, [86]  
<https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0445>.
- OCDE (2019), *Toolkit for Mainstreaming and Implementing Gender Equality*, Éditions OCDE, [63]  
<https://www.oecd.org/gov/toolkit-for-mainstreaming-and-implementing-gender-equality.pdf>.
- OCDE (2018), *Centre Stage 2*. [28]
- OCDE (2018), « La gouvernance et le bien-être », dans *Comment va la vie ? 2017 : Mesurer le bien-être*, Éditions OCDE, Paris, [https://doi.org/10.1787/how\\_life-2017-8-fr](https://doi.org/10.1787/how_life-2017-8-fr). [5]

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

- ONU-Femmes/UNOPS (2021), *Guide on Integrating Gender throughout Infrastructure Project Phases in Asia and the Pacific*, [33]  
[https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAAsia/Docs/Publications/2019/03/ap-BLS19062\\_GPP\\_WEB.pdf](https://asiapacific.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ESEAAsia/Docs/Publications/2019/03/ap-BLS19062_GPP_WEB.pdf).
- Pathfinders/World Justice Project/OCDE (2021), *Grasping the justice gap: Opportunities and challenges for people-centered justice data*, [67]  
<https://worldjusticeproject.org/news/grasping-justice-gap-opportunities-and-challenges-people-centered-justice-data>.
- PGO (2021), *Members*, Partenariat pour un Gouvernement ouvert, [34]  
<https://www.opengovpartnership.org/fr/our-members/> (consulté le 28 février 2022).
- Prats, M. et A. Meunier (2021), « Political efficacy and participation: An empirical analysis in European countries », *Documents de travail de l'OCDE sur la gouvernance publique*, n° 46, Éditions OCDE, Paris, [49]  
<https://doi.org/10.1787/4548cad8-en>.
- Principles for Responsible Investment (2018), *Converging on Climate Lobbying. Aligning Corporate Practice Within Investor Expectations*, [20]  
<https://www.unpri.org/climate-change/converging-on-climate-lobbying-aligning-corporate-practice-with-investor-expectations-/3174.article>.
- Reynolds, A. (2013), « Representation and Rights: The Impact of LGBT Legislators in Comparative Perspective », *American Political Science Review*, vol. 107/2, [82]  
<https://www.jstor.org/stable/43654014>.
- Ringhand, L. (2021), « Foreign Election Interference: Comparative Approaches to a Global Challenge », *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, vol. 20/1, [18]  
<https://www.liebertpub.com/doi/10.1089/elj.2020.0683>.
- Rowe, G. et L. Frewer (2005), « A Typology of Public Engagement Mechanisms », *Science, Technology, & Human Values*, vol. 30/2, [23]  
<https://doi.org/10.1177/0162243904271724>.
- Schmitt, M. (2021), « Foreign Cyber Interference in Elections », *International Law Studies*, vol. 97, [19]  
<https://digital-commons.usnwc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2969&context=ils>.
- Smith, R. (2019), *Rage Inside the Machine: The Prejudice of Algorithms and How to Stop the Internet Making Bigots of Us All*, Bloomsbury, Londres. [55]
- Ulbig, S. (2007), « Gendering Municipal Government: Female Descriptive Representation and Feelings of Political Trust », *Social Science Quarterly*, vol. 88/5, pp. 1106-1123, [85]  
<https://doi.org/10.1111/j.1540-6237.2007.00494.x>.
- Université du Luxembourg (2016), *Chaire de recherche en études parlementaires*. [42]
- Van Aelst, P. et al. (2017), « Political communication in a high-choice media environment: a challenge for democracy? », *Annals of the International Communication Association*, vol. 41/1, pp. 3-27, [56]  
<https://doi.org/10.1080/23808985.2017.1288551>.
- V-Dem (2021), *The V-Dem Dataset*, <https://www.v-dem.net/vdemds.html> (consulté le 8 mars 2022). [6]
- Warren, M. (2002), « What Can Democratic Participation Mean Today? », *Political Theory*, vol. 30/5, pp. 677-701, [4]  
<http://www.jstor.org/stable/3072498>.

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

## Notes

<sup>1</sup> Président Abraham Lincoln, discours de Gettysburg, 19 novembre 1863.

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

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

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

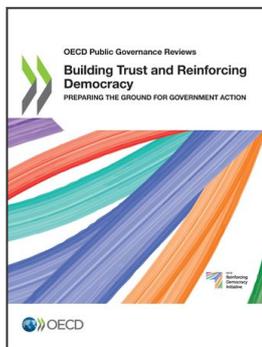
<sup>5</sup> Compris comme étant la fonction gouvernementale consistant à fournir des informations, à écouter et à répondre aux citoyens au service du bien commun.

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

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

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

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



Extrait de :

## Building Trust and Reinforcing Democracy

Preparing the Ground for Government Action

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/76972a4a-en>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2022), « Améliorer la participation, la représentation et l'ouverture dans la vie publique », dans *Building Trust and Reinforcing Democracy : Preparing the Ground for Government Action*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/dae454d1-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

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. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.