42è réunion annuelle du Réseau des hauts responsables des centres de gouvernement

OCDE, Paris, France
22-23 novembre 2023

Notes de séance

SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT
Liberté
Égalité
Fraternité

OCDE

42ème réunion annuelle du Réseau des hauts responsables des centres de gouvernement - Notes de séance

Session 1 : Les centres de gouvernement au cœur de la résilience démocratique face à la polarisation

1. **Au fil des décennies, la démocratie s'est révélée être la meilleure forme de gouvernance pour protéger et promouvoir les droits et libertés individuels tout en permettant des gains de bien-être durables à long terme.** En 2021, l'OCDE a lancé l'initiative Renforcer la démocratie (Encadré 1) dans le double but d'approfondir la démocratie et de la protéger contre les menaces existantes et émergentes. L'initiative a été concrétisée en 2022, avec l'adoption de la Déclaration de l'OCDE sur l'instauration de la confiance et le renforcement de la démocratie (Déclaration de Luxembourg) [OECD/LEGAL/0484], qui réaffirme que *« la démocratie, en s'évaluant et en s'améliorant elle-même en permanence, demeure le modèle de gouvernement le mieux à même de garantir des sociétés inclusives, prospères, durables et pacifiques ».*

2. **Ces dernières années, les démocraties ont été confrontées à une série de chocs et de défis qui ont mis à l'épreuve la résilience économique et démocratique.** La guerre d'agression non provoquée de la Russie contre l'Ukraine et la pandémie mondiale de COVID-19 ont eu des effets considérables sur le bien-être dans les pays de l'OCDE. Ces événements sont survenus à la suite de la crise financière mondiale de 2009 dont de nombreux pays ont subi les effets sociaux, politiques et économiques de façon persistante. Dans le même temps, la faible participation électorale, le nombre croissant de citoyens qui se dissocient des processus démocratiques traditionnels, l'augmentation de la désinformation et la polarisation politique accrue sapent la résilience démocratique et la capacité des gouvernements à se préparer et à répondre aux chocs extérieurs.

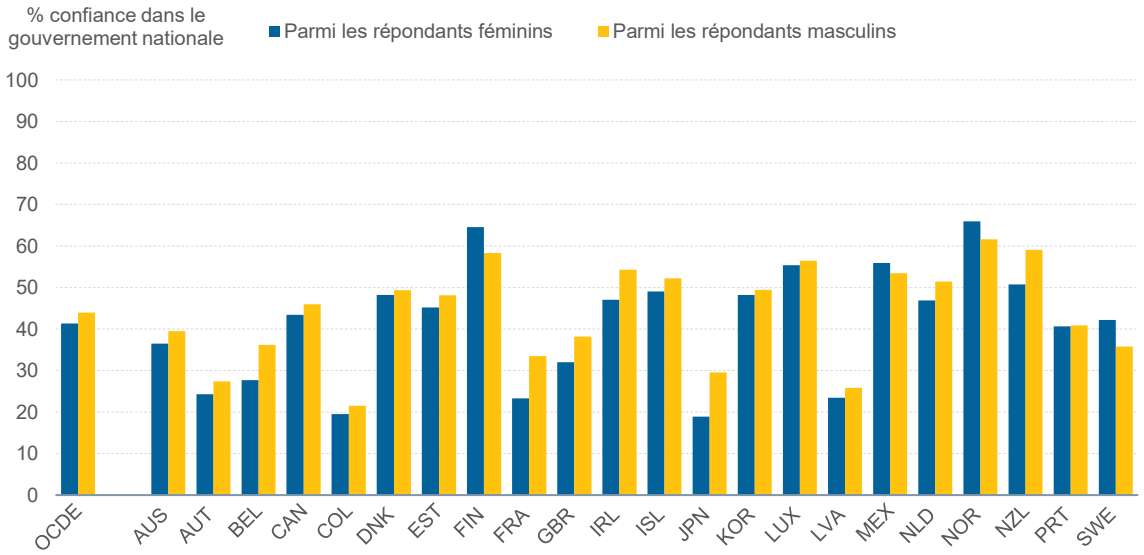
3. **Alors que les pays s'efforcent de sortir des crises sanitaires, économiques et sociales les plus graves depuis des décennies et de se préparer à relever les défis actuels et futurs, les centres de gouvernement (CdG) sont amenés àjouer un rôle crucial dans la poursuite de progrès durables en matière de bien-être.** Bien que chaque centre soit unique, dans un monde de défis et d'opportunités intersectoriels, ils sont souvent appelés à jouer un rôle central en réunissant les acteurs pour l'ensemble du gouvernement. Dans 23 pays de l'OCDE sur 26, la coordination, notamment l'alignement des politiques publiques sur les priorités gouvernementales, est une priorité majeure ou importante des CdG (OCDE, 2023[1]).

4. **La confiance dans les institutions publiques est particulièrement importante pour la résilience démocratique.** La multiplication ou la récurrence des crises peuvent affaiblir la confiance dans

les institutions publiques, en sapant les perceptions de la valeur des institutions publiques et de leurs compétences. Si la confiance dans les institutions publiques a relativement bien résisté aux crises récentes dans l'ensemble de l'OCDE, la première enquête de l'OCDE sur les moteurs de la confiance dans les institutions publiques (Enquête de l'OCDE sur la confiance) a montré que la confiance dans les institutions publiques n'était pas un problème majeur (OCDE, 2022[2]). Cette enquête a révélé que le public de l'OCDE est divisé de manière égale entre les personnes qui font confiance à leur gouvernement national et celles qui ne lui font pas confiance, ce qui est à peine mieux qu'au lendemain de la crise financière mondiale de 2009. Seules quatre personnes interrogées sur dix (41,4 %), en moyenne, font état d'une confiance élevée ou modérément élevée dans leur gouvernement national. En outre, il existe des différences significatives dans les niveaux de confiance entre les groupes de population. Dans les pays de l'OCDE, les femmes, les jeunes et les personnes ayant un faible niveau d'éducation et de revenu font moins confiance aux pouvoirs publics (Graphique 1 et Graphique 2). Les différences de confiance dans les institutions publiques sont renforcées par les inégalités sous-jacentes dans la société, et tous les groupes ne considèrent pas que le gouvernement fonctionne bien pour eux.

Graphique 1. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les femmes ont moins confiance dans le gouvernement national que les hommes

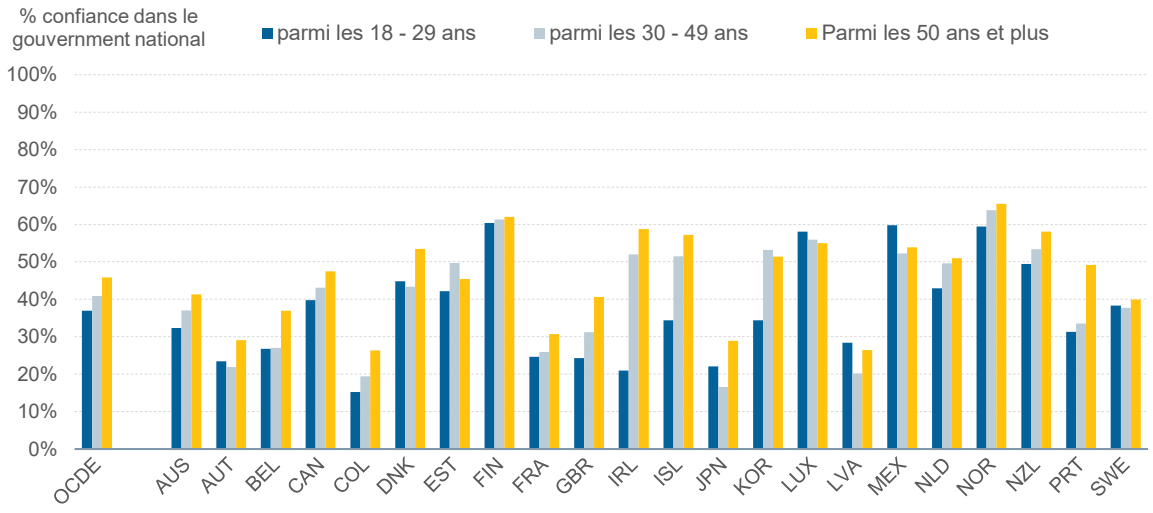
Différence de confiance dans le gouvernement par sexe, exprimée comme la part des hommes faisant confiance au gouvernement moins la part des femmes faisant confiance au gouvernement, en points de pourcentage, 2021



Note : La présente la distribution à l'intérieur du pays des réponses par sexe à la question « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 signifie pas du tout et 10 signifie tout à fait, dans quelle mesure faites-vous confiance à chacun des éléments suivants ? Le gouvernement national ». La proportion de personnes interrogées qui font « confiance » est basée sur l'agrégation des réponses de 6 à 10 sur l'échelle de 11 points, regroupées par sexe. L'indicateur « OCDE » présente la moyenne non pondérée des pays. Le Mexique et la Nouvelle-Zélande indiquent la confiance dans la fonction publique car les répondants n'ont pas été interrogés sur la confiance dans le gouvernement national (à noter que la confiance dans la fonction publique a tendance à être plus élevée que la confiance dans le gouvernement national). Pour de plus amples informations, veuillez consulter le document sur la méthode d'enquête à l'adresse suivante : http://oe.cd/trust.
Source : Enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust).

Graphique 2. Les jeunes ont tendance à avoir moins confiance dans le gouvernement

Part des personnes interrogées qui font confiance au gouvernement national (réponses de 6 à 10 sur une échelle de 11 points), par groupe d'âge, 2021



Note : La graphique présente la distribution à l'intérieur des pays des réponses par groupe d'âge à la question « Sur une échelle de 0 à 10, où 0 signifie pas du tout et 10 signifie tout à fait, dans quelle mesure faites-vous confiance à chacun des éléments suivants ? Le gouvernement national ». La proportion de personnes interrogées qui font « confiance » est présentée ici sur la base de l'agrégation des réponses de 6 à 10 sur l'échelle, regroupées par groupe d'âge. « OCDE » présente la moyenne non pondérée des pays. L'échelle de la Finlande va de 1 à 10 et les groupes « confiance élevée » / « neutre » / « confiance faible » sont 1-4 / 5-6 / 7-10. Le Mexique et la Nouvelle-Zélande présentent la confiance dans la fonction publique car les répondants n'ont pas été interrogés sur la confiance dans le gouvernement national (à noter que la confiance dans la fonction publique tend en moyenne à être plus élevée que la confiance dans le gouvernement national). En Irlande, le groupe d'âge le plus jeune est défini comme étant celui des 18-34 ans en raison des mesures de divulgation statistique. Pour des informations plus détaillées, veuillez consulter le document sur la méthode d'enquête à l'adresse suivante : http://oe.cd/trust.
Source : Enquête de l'OCDE sur la confiance (http://oe.cd/trust).

5. **La polarisation peut être exacerbée par un manque de confiance dans les institutions publiques, ce qui souligne l'urgence de restaurer la confiance des citoyens et de comprendre pourquoi et qui manque de confiance dans les institutions publiques.** Une analyse préliminaire des résultats de la nouvelle enquête de l'OCDE sur la confiance, révèle des différences significatives dans les caractéristiques socio-économiques et le comportement politique des personnes qui n'ont pas confiance dans leur gouvernement national (OCDE, à paraître[3]). Ces personnes apparaissent confrontées à des obstacles structurels à la confiance et à l'engagement politiques. Alors qu'elles sont moins susceptibles de participer à la politique électorale et tendent à se positionner politiquement en opposition au gouvernement, nombre de ces personnes s'engagent activement dans des formes de participation non conventionnelles telles que les manifestations, la publication de contenus politiques en ligne ou le boycott de produits pour des raisons politiques. Dans l'ensemble, les résultats suggèrent qu'une partie des individus qui n'expriment aucune confiance participent activement à ces activités politiques non conventionnelles, se sentent en confiance pour participer à la vie politique, mais ont le sentiment de ne pas avoir de voix politique — en d'autres termes, ils sont politiquement engagés mais désenchantés.

6. **Pour préserver la résilience démocratique dans un contexte de crises multiples, les gouvernements doivent prendre des mesures décisives pour soutenir la confiance dans les institutions publiques à long terme.** Les démocraties, caractérisées par des mécanismes contrôles et des équilibres de pouvoir, sont en concurrence avec des modèles de gouvernance qui préconisent des

moyens apparemment plus rapides ou plus simples de répondre aux crises. Les gouvernements ne peuvent pas préserver la résilience économique et démocratique en s'appuyant uniquement sur des plans d'urgence et des réponses exceptionnelles ponctuelles aux crises. Ils doivent mettre en place des processus et des normes de gouvernance publique qui contribuent à maintenir et à améliorer systématiquement la confiance dans les institutions dans un environnement de crise. Agir maintenant, c'est investir dans le renforcement de la résilience démocratique à long terme et pour les générations futures. Le Panorama 2023 des gouvernements de l'OCDE (OCDE, 2023[4]) explore trois dimensions pour l'action :

- **S'appuyer sur les atouts de la démocratie** pour obtenir des résultats manifestement meilleurs pour les citoyens, en particulier en ce qui concerne les défis majeurs que représentent les crises du climat et de la biodiversité. Cela signifie qu'il faut faire davantage appel à la voix des citoyens pour obtenir un consensus solide, notamment en utilisant des mécanismes de participation et de représentation plus élaborés ; veiller à ce que tous les groupes de la société soient inclus dans l'élaboration de ces politiques publiques; exploiter l'ouverture, l'innovation, l'apprentissage et l'adaptabilité pour rechercher des solutions dans un environnement en constante évolution ; et renforcer la coopération internationale pour que les pays puissent se soutenir mutuellement.
- **Renforcer les compétences clés en matière de gouvernance pour gérer les crises**, ainsi que les outils nécessaires pour améliorer la cohérence, la hiérarchisation et l'anticipation dans l'élaboration des politiques publiques, la résilience des finances publiques, des chaînes d'approvisionnement et des infrastructures, et le développement de capacités, de ressources et de compétences flexibles dans le secteur public.
- **Protéger les valeurs démocratiques** et la perception qu'en a le public en maintenant des règles d'intégrité efficaces et en contrant les acteurs qui cherchent à utiliser les crises pour acquérir une influence indue ou malveillante, en luttant contre la désinformation et en définissant la manière dont les régimes d'exception mis en place en période de crises doivent être gérés.

Encadré 1. L'initiative de l'OCDE pour le renforcement de la démocratie

Au printemps 2021, le Comité de la gouvernance publique (CGP) a lancé l'**Initiative de l'OCDE pour le renforcement de la** démocratie avec le double objectif de renforcer la gouvernance démocratique et de la protéger des menaces existantes et émergentes. Cette initiative s'appuie sur les Déclarations 2021 et 2022 du Conseil de l'OCDE au niveau ministériel [C/MIN(2021)16/FINAL] et sur la vision que les Membres de l'OCDE ont de l'Organisation pour la prochaine décennie [C/MIN(2021)25/FINAL].

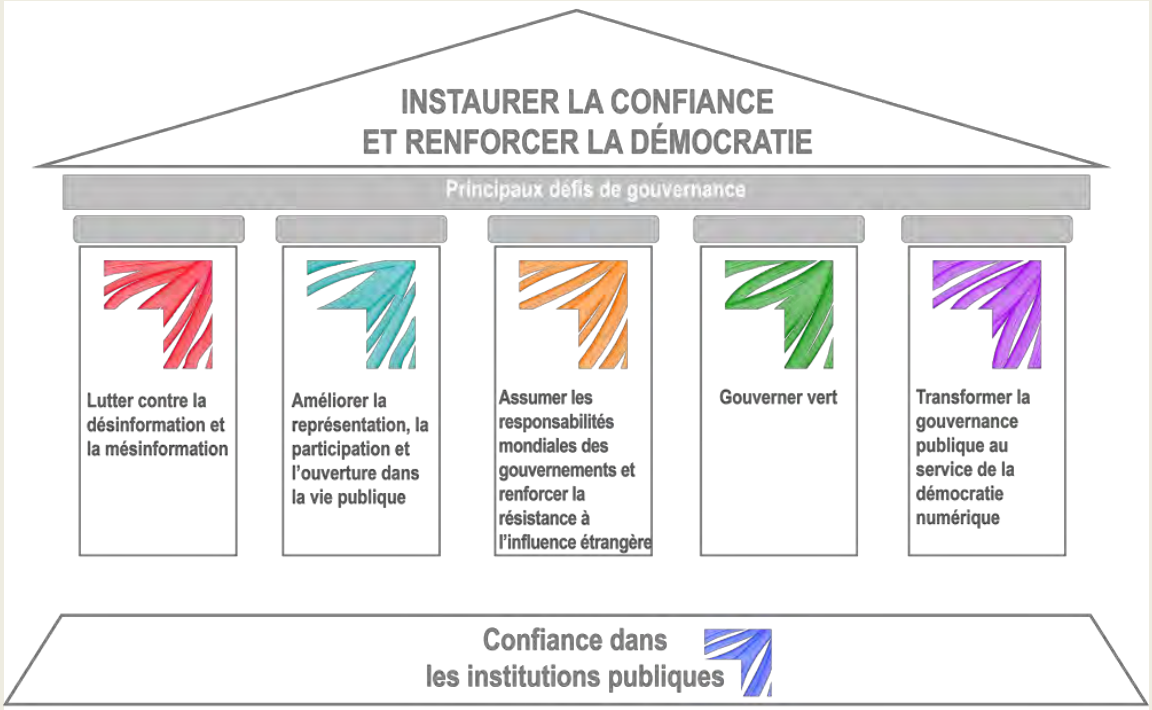
La réunion du Comité de la gouvernance publique de l'OCDE au niveau ministériel, qui s'est tenue à Luxembourg le 18 novembre 2022 sur le thème « Instaurer la confiance et renforcer la démocratie », a marqué une étape importante pour l'Initiative. Les Ministres ont adopté la Déclaration sur l'instauration de la confiance et le renforcement de la démocratie [OECD/LEGAL/0484] et ont accueilli favorablement trois plans d'action sur la lutte contre la désinformation, le renforcement de la participation, de la représentation et de l'ouverture (y compris l'égalité hommes-femmes) et la gouvernance verte, avec des engagements et une série d'actions concrètes pour renforcer la confiance et la démocratie dans le cadre de cinq piliers clés (Graphique 3).

Des travaux sont en cours pour concrétiser ces engagements dans la perspective du prochain Forum mondial de l'OCDE sur la construction de la confiance et le renforcement de la démocratie, prévu en novembre 2024, notamment dans les domaines prioritaires suivants :

- La deuxième enquête de l'OCDE sur les moteurs de la confiance dans les institutions publiques sera publiée en 2024 ;

- Élaboration de deux nouveaux plans d'action sur le renforcement des démocraties ouvertes dans un monde globalisé (y compris l'ingérence étrangère) et la transformation de la gouvernance publique pour la démocratie numérique ;
- Le prochain indice de l'OCDE sur les gouvernements ouverts, participatifs et représentatifs ; et
- Élaboration d'une recommandation de l'OCDE sur les services publics centrés sur l'usager.

Graphique 3. Les cinq piliers de l'Initiative de l'OCDE pour le renforcement de la démocratie



Source : Élaboration propre de l'auteur.

Questions clés pour la discussion

- *Quels signes de polarisation les CdG observent-ils dans le contexte actuel ? En quoi cela a-t-il un impact sur la capacité des CdG et de l'ensemble du gouvernement à jouer leur rôle et à relever les grands défis ?*
- *Y a-t-il des travaux en cours dans votre administration pour examiner cette question ? Quel type d'actions les CdG entreprennent-ils/peuvent-ils entreprendre pour y remédier ?*
- *Pour faire face à la polarisation, des efforts supplémentaires pourraient être déployés, par exemple, en matière de participation des citoyens. Qu'est-ce qui a bien fonctionné et qu'est-ce qui n'a pas fonctionné ?*

Session 2 : Les centre de gouvernement au cœur de la lutte contre la désinformation et les fausses informations

7. **La diffusion rapide et mondiale de fausses informations et de désinformation présente un risque fondamental pour l'échange d'informations libre et fondé sur des faits, qui est à la base de la démocratie** (OCDE, 2022[5]). [1] Les vagues de contenus faux et trompeurs peuvent saper la cohésion sociétale, jeter le doute sur les informations factuelles et ébranler la confiance dans les institutions publiques (OCDE, 2021[6]). La désinformation crée également de véritables défis pour la mise en œuvre des politiques publiques, y compris dans des domaines sensibles tels que les soins de santé, la défense et les questions de sécurité nationale, le changement climatique, entre autres. Ainsi, la diffusion de fausses informations et de désinformation peut affaiblir la capacité des pays à protéger leurs intérêts nationaux et à préserver la sécurité nationale et la démocratie.

8. **Si la désinformation n'est pas un phénomène nouveau, la numérisation a fondamentalement modifié la manière dont les informations sont partagées et comprises.** L'essor et l'utilisation croissante de l'intelligence artificielle générative (IA) peuvent constituer un risque supplémentaire pour la confiance des gens dans l'espace d'information, en particulier en ligne. Cela est dû au potentiel de création et de diffusion d'informations, d'articles et de supports visuels faux ou trompeurs très convaincants. En réduisant considérablement les coûts et les barrières linguistiques liés à la création de textes ou de supports visuels convaincants, et en rendant de plus en plus difficile la distinction entre un contenu authentique et un contenu manipulé, les outils d'IA générative ont le potentiel d'amplifier les défis déjà posés par les plateformes en ligne.

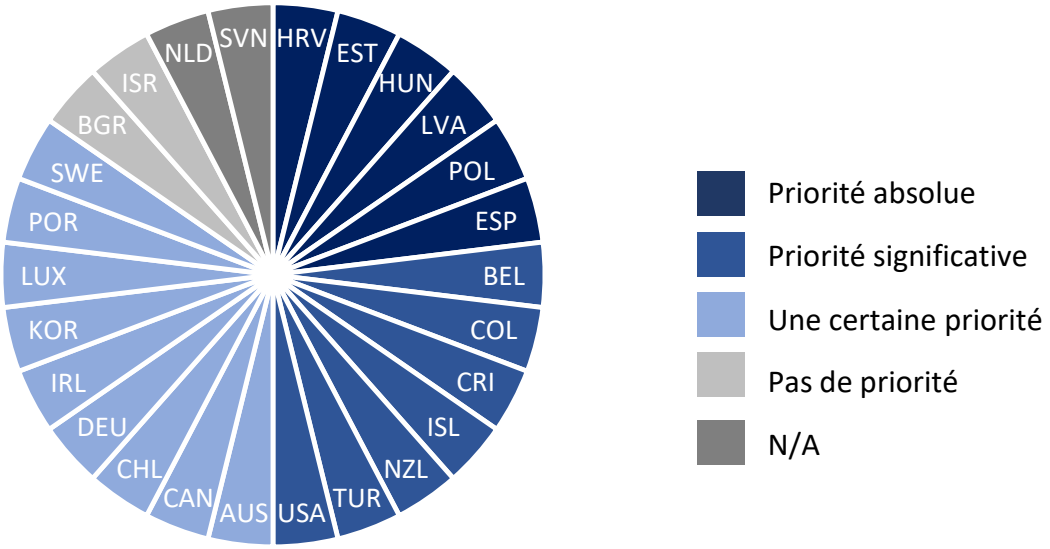
9. **Pour relever ces défis, il faut de nouveaux modèles de gouvernance avec une approche impliquant l'ensemble de la société pour renforcer l'intégrité de l'information.** Les freins et contrepoids existants qui ont permis de limiter la propagation de la désinformation dans le passé ne sont plus suffisamment efficaces. Les membres de l'OCDE ont donc donné la priorité à cette question dans le cadre de l'Initiative pour le renforcement de la démocratie. La Déclaration de Luxembourg 2022 salue le Plan d'action sur la gouvernance publique pour lutter contre la désinformation et la mésinformation et la

[1] La « mésinformation » peut être définie comme une information fausse ou inexacte qui est partagée sans le savoir et qui n'est pas diffusée dans l'intention de tromper le public, alors que la « désinformation » est généralement définie comme une information fausse, inexacte ou trompeuse délibérément créée, présentée et diffusée. La désinformation est parfois utilisée comme un terme fourre-tout pour de nombreuses pratiques similaires mais finalement différentes, par exemple la mésinformation, la désinformation, les opérations d'influence sur l'information et l'ingérence étrangère dans l'espace d'information, chacune d'entre elles pouvant nécessiter une approche différente. En outre, il ne faut pas confondre la désinformation et la diffusion de contenus terroristes, violents ou illégaux en ligne. (OCDE, 2022[5])

création du Centre de ressources DIS/MIS de l'OCDE, une plateforme d'apprentissage par les pairs pour le partage des connaissances, des données et des analyses sur les approches gouvernementales de la lutte contre la désinformation et la mésinformation (Encadré 2).

10. **Les CdG s'engagent de plus en plus à relever les défis posés par la désinformation et les fausses informations.** Selon les données de l'enquête de l'OCDE de 2023 sur la prise de décision stratégique au centre du gouvernement (OCDE, 2023[1]), au cours des trois dernières années, 46 % des pays interrogés font état d'un rôle croissant des CdG dans la lutte contre la désinformation. En fait, la lutte contre la désinformation est une priorité absolue pour 23 % des CdG interrogés et une priorité importante pour 27 % d'entre eux (Graphique 4).

Graphique 4. La lutte contre la désinformation est une priorité pour la plupart des CdG



Note : n=26 ; la question suivante a été posée aux répondants de l'enquête : « Dans quelle mesure les fonctions suivantes du CdG sont-elles prioritaires ? [Lutte contre la désinformation] ».
Source : (OCDE, 2023[1]).

11. **Les pays de l'OCDE améliorent rapidement leur architecture institutionnelle, leur gouvernance et leurs pratiques réglementaires afin de répondre aux menaces posées par la désinformation et de créer un environnement propice au développement d'une information précise, fiable et plurielle.** Du point de vue de la gouvernance, le défi est de taille et les gouvernements se trouvent dans une position complexe. Le futur cadre de l'OCDE pour la lutte contre la désinformation et le renforcement de l'intégrité de l'information (Encadré 3) vise à soutenir les pays dans leurs efforts pour mettre en place des mesures de politiques publiques visant à contrer la désinformation et à renforcer l'intégrité de l'information.

12. **Pour s'attaquer au problème vaste et complexe de la désinformation, qui implique de multiples acteurs, canaux et tactiques, il faut une approche stratégique et coordonnée dans laquelle les CdG peuvent jouer un rôle clé en encourageant une gouvernance et des mécanismes de réponse efficaces.** Le large éventail de menaces que représentent les campagnes de désinformation — des théories du complot en matière de santé publique aux opérations étrangères de manipulation de l'information et d'ingérence, comme on l'a vu récemment dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et de la manipulation de l'information par la Russie pour saper le soutien international à

l'Ukraine — a renforcé cette nécessité. La mise en place et le renforcement d'un dispositif institutionnel pour l'intégrité de l'information, comprenant des institutions spécialisées, des politiques réglementaires, des stratégies et des initiatives de renforcement des capacités, seront essentiels pour aider les gouvernements à répondre à la désinformation et à concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques qui renforcent l'intégrité de l'information.

13. **Les pays de l'OCDE ont identifié le besoin de cadres stratégiques, d'une meilleure coordination et de capacités renforcées au sein du gouvernement comme des priorités de gouvernance essentielles pour faire face à la désinformation et renforcer l'intégrité de l'information** (OCDE, à paraître[3]). Plusieurs de ces priorités touchent à certains des rôles principaux des CdG. Les centres sont essentiels à la gestion des politiques transversales et à la coordination globale des politiques publiques, telles que celles nécessaires pour promouvoir l'intégrité de l'information. Diriger les activités de communication, y compris la communication de crise et la lutte contre la désinformation, et guider les bonnes pratiques de communication dans l'ensemble du gouvernement sont également des pratiques essentielles des CdG. Enfin, il sera essentiel de renforcer les compétences des fonctionnaires pour qu'ils soient en mesure de mieux comprendre, réagir et élaborer des initiatives et des politiques publiques qui répondent aux menaces liées à la désinformation et renforcent l'intégrité de l'information, ce qui leur permettra de respecter les priorités politiques et de combler l'interface politico-administrative (OCDE, à paraître[3]).

14. **Premièrement, les cadres stratégiques sont essentiels pour soutenir une vision cohérente et une réponse globale au renforcement de l'intégrité de l'information.** Ces dernières années, des pays ont élaboré des stratégies nationales spécifiquement axées sur la lutte contre la désinformation et le renforcement de l'intégrité de l'information. Toutefois, seule une poignée de pays (dont l'Australie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, le Portugal, l'Espagne, les Pays-Bas, l'Italie et les États-Unis) ont élaboré, ou sont en train d'élaborer (Irlande et Allemagne), un document national fournissant une orientation stratégique pour guider les réponses de l'ensemble du gouvernement.

15. **Deuxièmement, il est essentiel d'améliorer les mécanismes de coordination et d'attribuer des responsabilités claires pour faciliter la coopération nationale et internationale, ce qui souligne l'importance d'un mandat et d'un champ d'application clairs.** Les mécanismes de coordination varient considérablement d'un pays à l'autre et peuvent consister en des bureaux centraux, des unités, des cellules ou des groupes de travail composés de fonctionnaires de l'ensemble du gouvernement. Ces unités ou groupes de travail peuvent également faciliter l'engagement du gouvernement auprès des organisations non gouvernementales. Au niveau national, les responsabilités sont réparties dans l'ensemble du secteur public, y compris le centre du gouvernement, les ministères sectoriels, les agences de sécurité et de renseignement et les autorités de régulation. Notamment, la mise en place de mécanismes de coordination est relativement récente, tous les bureaux concernés ayant été mis en place depuis 2016 (OCDE, à paraître[3]). Un certain nombre de pays centralisent les fonctions de coordination et d'orientation en matière de désinformation au sein du gouvernement, comme le Service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM) en France, le Centre national de gestion des crises en Lituanie et le Global Engagement Center du Département d'État américain.

16. **En outre, la mise en place d'une défense collective des gouvernements face aux défis posés par la désinformation commence par les fonctionnaires qui font face à ces menaces dans leur travail quotidien.** Le niveau de sophistication des campagnes de désinformation exige une amélioration des compétences et une formation à tous les niveaux de l'administration afin que les élus et les décideurs politiques disposent des connaissances et des outils nécessaires pour reconnaître, surveiller et contrer la diffusion d'informations fausses et trompeuses sans porter atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales.

- En Colombie, le ministère des technologies de l'information et de la communication (MinTIC) a pris des mesures proactives pour former l'équipe de son service de presse. Les personnes qui

rejoignent l'équipe du service de presse reçoivent une formation sur la manière d'identifier d'éventuels récits de désinformation et de mieux réagir à ces situations.

- Le ministère néerlandais de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume a rédigé en 2022 un « Guide sur la gestion de la désinformation » afin de fournir aux fonctionnaires une vue d'ensemble des défis à relever et des réponses possibles.
- La boîte à outils RESIST 2 du Royaume-Uni est utilisée dans le cadre de la formation pour aider les fonctionnaires à renforcer la résilience individuelle et sociétale à la désinformation par le biais de communications stratégiques.

Encadré 2. Le centre de ressources DIS/MIS de l'OCDE

Informé par le groupe d'experts de l'OCDE sur les réponses de gouvernance à la désinformation, le **centre de ressources DIS/MIS de l'OCDE** fournit un mécanisme institutionnel pour l'analyse prospective et anticipative des mécanismes de gouvernance, des politiques publiques et des institutions nécessaires pour répondre aux défis de la désinformation d'une manière résiliente.

Le Centre facilite l'engagement des membres de l'OCDE en organisant des réunions régulières du groupe d'experts de l'OCDE sur les réponses de gouvernance à la désinformation. Le Centre de ressources est une initiative menée par les pays, avec le soutien de 12 membres de l'OCDE qui forment le Groupe de direction, dont la Belgique, le Canada, le Chili, la Colombie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg et la Norvège.

Répondant aux appels des membres à intensifier les travaux avec les pays non-membres, l'OCDE étudie la mise en place d'un mécanisme permettant de réunir et d'engager régulièrement les acteurs gouvernementaux et de la société civile pour discuter des moyens de renforcer l'intégrité de l'information dans les sociétés de l'OCDE et des pays non-membres. Ce travail permettra de s'appuyer sur les efforts existants des pays et d'accroître la collaboration entre eux. Il permettra également de développer de nouvelles activités et initiatives visant à renforcer le dialogue mondial sur le renforcement de l'intégrité de l'information.

Source : https://www.oecd.org/stories/dis-misinformation-hub/.

Encadré 3. Vers un cadre de l'OCDE pour contrer la désinformation et renforcer l'intégrité de l'information

En s'appuyant sur une cartographie complète des efforts déployés par les pays pour renforcer l'intégrité de l'information, le centre de ressources DIS/MIS de l'OCDE travaille à l'élaboration d'un cadre de l'OCDE pour la lutte contre la désinformation et le renforcement de l'intégrité de l'information, axé sur trois objectifs qui se renforcent mutuellement :

- **Promouvoir des espaces d'information transparents et sains**, en soutenant des médias libres, pluriels et indépendants, ainsi que des politiques visant à promouvoir des plateformes en ligne responsables et transparentes et à renforcer les incitations économiques et structurelles, notamment par le biais de la concurrence et de la protection de la vie privée.
- **Renforcer la résilience de la société**, notamment en investissant dans les compétences et la sensibilisation du public par la maîtrise des médias et de l'information et la communication publique, ainsi qu'en poursuivant un effort de l'ensemble de la société par un meilleur engagement public, la participation des parties prenantes, et en veillant à ce que la recherche éclaire le processus d'élaboration des politiques.
- **Renforcer la gouvernance responsable, transparente et souple**, notamment en renforçant la coordination au niveau de l'ensemble du gouvernement, en mettant en place des cadres stratégiques, en développant la coopération internationale et en améliorant les compétences et les capacités du secteur public.

Source : (OCDE, à paraître[3]).

Questions clés pour la discussion

- *Quels types de mécanismes de coordination ont été mis en place dans votre administration pour mettre en œuvre les efforts visant à renforcer l'intégrité de l'espace d'information ?*
- *Quel rôle les CdG peuvent-ils jouer dans l'élaboration de lignes directrices communes sur la lutte contre la désinformation et les fausses informations afin de renforcer l'intégrité de l'information dans le cadre d'un effort nécessaire pour renforcer la démocratie ?*
- *Comment les CdG peuvent-ils travailler de manière plus systématique et plus efficace avec les parties prenantes non gouvernementales et les organisations internationales pour concevoir et mettre en œuvre des politiques efficaces visant à promouvoir l'intégrité de l'information ?*
- *Quel est l'impact de l'intelligence artificielle dans le contexte des opérations d'information et quels types d'outils d'intelligence artificielle peuvent être utilisés pour contrer la désinformation ?*

Session 3 : Les centres de gouvernement au cœur de la promotion de la participation directe des citoyens à l'élaboration des politiques

17. **L'enquête de l'OCDE sur la confiance révèle un sentiment généralisé du public d'un manque d'opportunités d'exprimer sa voix sur les politiques publiques de façon effective.** Moins d'un tiers des personnes (30,2 %) affirment que le système politique de leur pays leur permet d'avoir leur mot à dire. En fait, plus de quatre personnes interrogées sur dix (42,8 %) déclarent qu'il est peu probable que le gouvernement adopte les opinions exprimées lors d'une consultation publique. Le sentiment que la gouvernance démocratique fonctionne bien pour certains, mais pas suffisamment pour tous, est également très répandu (OCDE, 2022[2]).

18. **Dans ce contexte, les gouvernements examinent attentivement la manière dont ils peuvent répondre aux attentes accrues des citoyens en matière de participation publique et de représentation démocratique.** Ils se tournent de plus en plus vers les mécanismes de participation pour impliquer directement les citoyens dans la prise de décision. Les membres de l'OCDE ont explicitement reconnu l'importance de cet aspect dans le deuxième pilier de l'initiative de l'OCDE pour le renforcement de la démocratie (Graphique 3). Le plan d'action sur l'amélioration de la représentation, de la participation et de l'ouverture dans la vie publique, accueilli favorablement par les ministres dans la déclaration de Luxembourg, identifie les mesures concrètes que les gouvernements peuvent prendre pour améliorer la participation et la représentation dans la vie publique, en mettant notamment l'accent sur l'égalité entre les hommes et les femmes.

19. **Les CdG ont un rôle important à jouer dans le renforcement de la participation publique — l'implication des citoyens dans l'élaboration des politiques publiques et la prise de décision, la conception et la fourniture des services publics — en permettant aux citoyens et aux parties prenantes d'influencer les activités et les décisions des autorités publiques à différents stades du cycle politique.** Alors que les ministères sectoriels sont souvent responsables de l'engagement des parties prenantes, les gouvernements locaux assurent généralement une participation cohérente des parties prenantes à différents stades de l'élaboration des politiques publiques locales. L'engagement des parties prenantes est le troisième défi majeur le plus souvent cité par les CdG (OCDE, à paraître[3]).

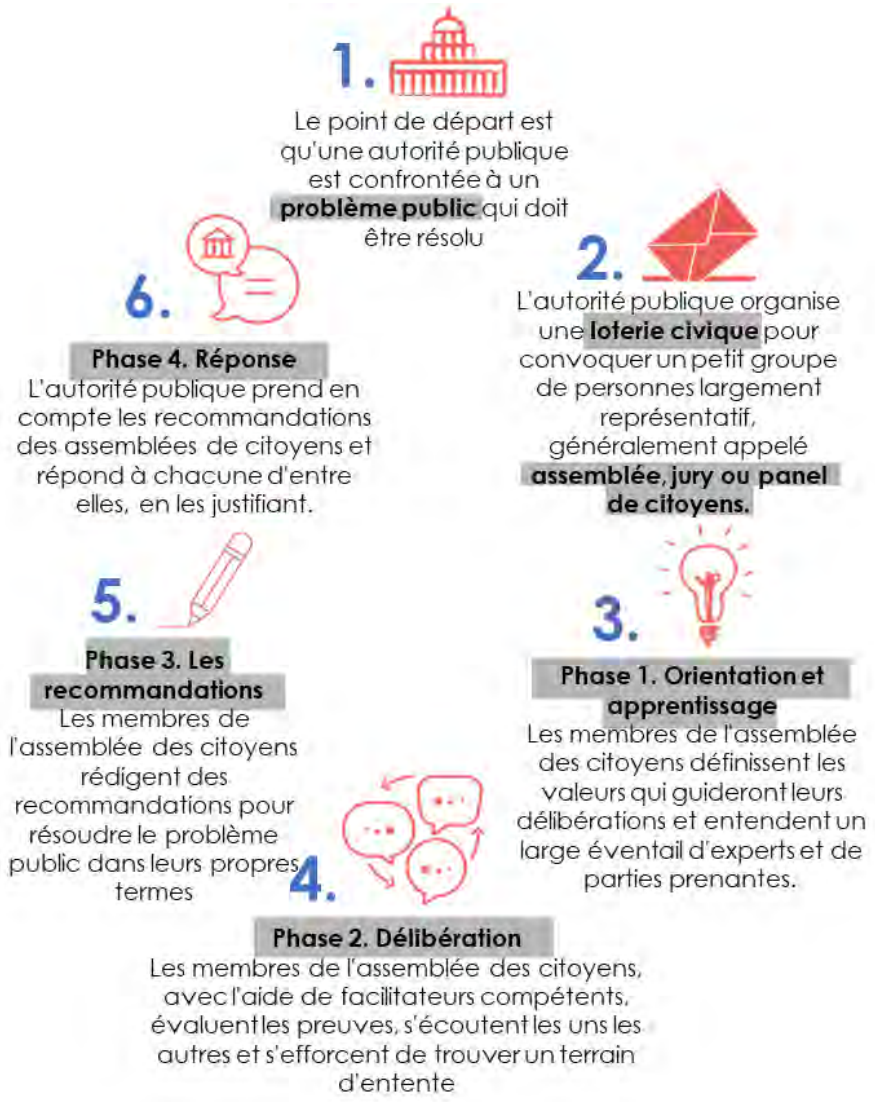
20. **Les CdG assument de plus en plus la responsabilité des politiques publiques et des pratiques visant à favoriser les relations entre le gouvernement et les citoyens — ce qui est au cœur du concept de gouvernement ouvert** (OCDE, 2023[7]). La Recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert [OCDE/LEGAL/0438] permet d'accompagner l'adoption et la mise en œuvre des stratégies de gouvernement ouvert. L'enquête 2020 de l'OCDE sur le gouvernement ouvert montre que les bureaux de gouvernement ouvert sont le plus souvent situés dans les CdG. En fait, parmi les répondants qui font partie du Partenariat pour un gouvernement ouvert, 33,3 % des bureaux qui coordonnent les processus pour un gouvernement ouvert sont situés dans le bureau du président ou du premier ministre (OCDE, 2023[7]).

21. **La participation des citoyens fait partie intégrante du renforcement du modèle de gouvernance démocratique, en comblant le fossé entre les gouvernements et le public.** Il s'agit pour les institutions publiques de rechercher activement la contribution des citoyens et des parties prenantes. Il est important ici de faire la distinction entre l'engagement du gouvernement avec les parties prenantes, qui ont un enjeu ou un intérêt particulier dans un domaine de la politique gouvernementale, et l'engagement des citoyens en tant qu'individus ayant une voix qui façonne l'orientation de la vie publique démocratique de manière plus large. La recommandation de l'OCDE sur le gouvernement ouvert distingue trois niveaux de participation des citoyens et des parties prenantes en fonction du degré d'implication. Premièrement, l'information, une relation à sens unique dans laquelle le gouvernement fournit des informations aux citoyens et aux parties prenantes, soit à la demande, soit diffusées de manière proactive. Deuxièmement, la consultation, un niveau de participation plus avancé qui implique une relation à double

sens où les citoyens, les parties prenantes et le gouvernement échangent des informations en retour. Enfin, l'engagement, lorsque les citoyens et les parties prenantes disposent de ressources telles que des informations, des données et des outils numériques pour participer à toutes les phases du cycle politique, ainsi qu'à la conception et à la fourniture de services. Les citoyens sont ainsi reconnus comme des égaux dans l'établissement de l'ordre du jour, la proposition de projets ou d'options politiques et l'orientation du dialogue, même si la décision politique finale incombe le plus souvent aux autorités publiques. Les lignes directrices de l'OCDE pour les processus de participation des citoyens présentent huit méthodes différentes pouvant être utilisées pour impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques, depuis les consultations jusqu'aux processus délibératifs plus avancés (OCDE, 2022[8]). Au-delà des pratiques participatives et délibératives, les gouvernements peuvent donner aux citoyens les moyens de prendre des décisions directement, sans intermédiaire, grâce à des mécanismes de démocratie directe tels que le référendum.

22. **Les gouvernements se tournent progressivement vers divers mécanismes de participation pour impliquer les citoyens dans la prise de décision, au-delà des consultations.** Les processus délibératifs sont de plus en plus adoptés, dans le cadre d'un effort plus large des institutions démocratiques pour devenir plus participatives et ouvertes à la contribution informée des citoyens et à l'intelligence collective (Encadré 4). Comme le montre la Graphique 5, dans les processus délibératifs, un groupe de personnes largement représentatif évalue les preuves, délibère pour trouver un terrain d'entente et élabore des recommandations détaillées sur des questions politiques à l'intention des autorités publiques (OCDE, 2020[9]). Les assemblées de citoyens, les jurys et les groupes d'experts sont des exemples courants de processus ponctuels.

Graphique 5. Qu'est-ce qu'un processus délibératif représentatif ?



Source : (OCDE, 2020[9]).

23. **Les processus délibératifs représentatifs permettent aux autorités publiques d'impliquer les citoyens dans la prise de décision publique**. Ces processus peuvent contribuer à de meilleurs résultats politiques en générant des jugements publics plutôt que de simples opinions publiques. Lorsqu'ils sont menés efficacement, ils peuvent donner aux décideurs politiques les moyens de traiter les questions de politique publique et d'instaurer la confiance entre les citoyens et le gouvernement. Toutefois, les processus délibératifs représentatifs ne sont pas une panacée ; ils exigent une mise en œuvre et une évaluation minutieuses pour garantir l'impact souhaité sur le processus décisionnel et les participants.

24. **Les travaux de l'OCDE mettent en évidence plusieurs raisons pour lesquelles les processus délibératifs représentatifs peuvent contribuer à une meilleure** prise de décision **publique** (OCDE, 2020[9]) :

- **Donner aux** décideurs **une plus grande légitimité pour faire des choix difficiles,** en les aidant à mieux comprendre les priorités et les valeurs du public. Ils peuvent aider à identifier les domaines dans lesquels un consensus est possible et ceux dans lesquels il peut être difficile à atteindre. Il

est prouvé qu'elles sont particulièrement utiles dans les situations caractérisées par une impasse politique.

- **Renforcer la confiance du public dans le gouvernement et les institutions démocratiques en donnant aux citoyens un rôle effectif dans la prise de décision publique.** Les gens ont tendance à faire davantage confiance aux décisions influencées par les citoyens ordinaires qu'à celles qui sont prises uniquement à huis clos. La confiance est réciproque — pour que les gouvernements créent la confiance, ils doivent faire en sorte que le public participe à la prise de décision. Cela met en évidence les défis liés à la prise de décisions collectives et à la promotion d'un sentiment de vie démocratique collective parmi les citoyens.
- **Rendre la gouvernance plus inclusive en accueillant un groupe diversifié de personnes**. En recourant à la sélection aléatoire et à l'échantillonnage stratifié, ils intègrent les catégories habituellement exclues, telles que les jeunes, les personnes défavorisées, les femmes ou d'autres minorités, dans les politiques publiques et la prise de décision.
- **Renforcer l'intégrité et prévenir la corruption en empêchant toute influence indue sur les décisions publiques.** Les principes clés comprennent des processus transparents et visibles et la possibilité pour toutes les parties prenantes de se présenter aux participants. L'identité des participants est souvent protégée jusqu'à la fin du processus afin d'éviter qu'ils ne soient la cible de groupes d'intérêt.

25. **Les gouvernements se tournent également vers la Civic Tech, ou l'utilisation des technologies numériques pour la gouvernance démocratique, afin d'améliorer les pratiques participatives et délibératives.** Les technologies civiques peuvent contribuer à créer de nouveaux moyens pour les citoyens d'interagir avec les institutions publiques et entre eux, ou compléter les mécanismes existants en personne. Parmi les avantages, les technologies civiques peuvent aider à atteindre un plus grand nombre d'individus, permettre une participation asynchrone, innover dans la manière dont les citoyens expriment leur opinion et traiter de grandes quantités de contributions de la part des citoyens (OCDE, 2023[10]). Par exemple :

- Les gouvernements ont utilisé des plateformes numériques pour impliquer un grand nombre de participants dans des questions nationales de haut niveau. L'Islande a utilisé une combinaison de méthodes de participation numérique (y compris une délibération en ligne et un jeu en ligne) pour faire appel à la population pour la révision de sa Constitution.
- Certains gouvernements ont utilisé les Civic Tech pour mettre en place des processus transnationaux, tels que Notre Europe, notre avenir, une consultation lancée par la France et l'Allemagne dans le cadre de la Conférence pour l'avenir de l'Europe, qui a touché 95 000 jeunes dans les deux pays.
- Les organisateurs de processus délibératifs en personne peuvent intégrer des outils Civic Tech afin d'augmenter le nombre de voix dans la discussion et de connecter le processus avec le grand public. En 2022, le Conseil national autrichien a intégré l'outil de délibération Pol.is dans le Conseil autrichien des citoyens pour le climat (Paice, 2022[11]). L'OCDE a identifié au moins 10 processus délibératifs qui ont utilisé un format hybride (OCDE, 2021[12]).

Encadré 4. Pays utilisant des mécanismes de démocratie délibérative

Convention citoyenne française pour le climat (2019-2020)

La Convention des citoyens français pour le climat a été annoncée par le président Emmanuel Macron en 2019 après le Grand débat national de la même année. Elle a impliqué 150 citoyens choisis au hasard qui se sont réunis pendant sept week-ends d'octobre 2019 à avril 2020 pour élaborer des recommandations détaillées sur la façon dont la France pourrait réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40 % d'ici 2030 en tenant compte de la justice sociale. La Convention a soumis 149 propositions à l'Élysée en 2021.

L'Assemblée des citoyens irlandais (2016-2018)

L'Assemblée des citoyens irlandais a réuni 100 citoyens sélectionnés au hasard qui ont examiné cinq questions juridiques et politiques importantes : le 8e amendement de la constitution sur l'avortement, le vieillissement de la population, les procédures de référendum, les parlements à durée déterminée et le changement climatique. Les recommandations de l'Assemblée ont été soumises au Parlement pour un débat plus approfondi. Sur la base de ces recommandations, le gouvernement a organisé un référendum sur la modification du huitième amendement et a déclaré une urgence climatique.

Assemblée des citoyens canadiens sur l'expression démocratique (2020-2023)

Afin de renforcer la réponse du Canada aux nouvelles technologies numériques et de réduire les dommages causés par leur mauvaise utilisation, le gouvernement canadien a annoncé en 2020 la création de trois assemblées citoyennes sur l'expression démocratique qui se tiendront au cours des trois prochaines années. Plus de 120 Canadiens sélectionnés au hasard ont examiné l'impact des technologies numériques sur la société canadienne. Chaque assemblée a remis un rapport détaillé à la Commission canadienne de l'expression démocratique, au gouvernement fédéral et au public canadien.

Note : De plus amples informations peuvent être trouvées ici pour chacune des assemblées : https://www.conventioncitoyennepourleclimat.fr/, https://www.citizensassembly.ie/en/, https://ppforum.ca/project/demx/.

Questions clés pour la discussion

- *Quelle expérience avez-vous acquise au sein du CdG en matière de promotion de la coordination et de l'intégration des processus participatifs dans votre pays ?*
- *Quelles sont les voies prometteuses liées aux mécanismes de démocratie délibérative et quelles sont leurs limites ? Quels sont les mécanismes qui ont bien fonctionné et ceux qui n'ont pas fonctionné ?*
- *Comment les centres de gouvernement peuvent-ils créer davantage d'opportunités pour une participation publique inclusive, en particulier pour les personnes les plus marginalisées par rapport aux processus et institutions politiques ?*

Références

OCDE (2023), *Enquête sur la prise de décision stratégique au centre du gouvernement*. [1]

OCDE (2023), *Note d'information pour l'événement "Getting Civic Tech Right for Democracy" (Les technologies civiques au service de la démocratie)*, https://one.oecd.org/document/GOV/PGC%282023%2932/en/pdf. [10]

OCDE (2023), *Panorama des administrations publiques 2023*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/b4d0a9ed-fr. [4]

OCDE (2023), *Un gouvernement ouvert pour des démocraties plus fortes: Une évaluation globale*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/5478db5b-en. [7]

OCDE (2022), *Instaurer la confiance et renforcer la démocratie: Préparer le terrain pour l'action gouvernementale*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/76972a4a-en. [5]

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*, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/f6a31728-fr. [2]

OCDE (2022), *Lignes directrices de l'OCDE pour les processus de participation citoyenne*, Éditions OCDE, Paris, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/f765caf6-en. [8]

OCDE (2021), *Base de données de l'OCDE sur les processus et institutions délibératifs représentatifs*. [12]

OCDE (2021), *Rapport de l'OCDE sur la communication publique : Le contexte mondial et la voie à suivre*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/22f8031c-en. [6]

OCDE (2020), *Participation citoyenne innovante et nouvelles institutions démocratiques: Capter la vague délibérative*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/339306da-en. [9]

OCDE (à paraître), *Absence de confiance et (dés)engagement politique - Une analyse basée sur l'enquête de confiance de l'OCDE de 2021*, Éditions de l'OCDE, Paris. [3]

Paice, A. (2022), "Creating an online conversation between a nation and a mini-public: a case study on Polis & the Austrian Citizens' Climate Council", *Co-Intelligence Institute*, https://www.co-intelligence.institute/case-study-polis-c. [11]