



GUIDE POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT

Traduction francophone de l'*Open Government Guide* coordonnée par *République Citoyenne* (France), avec les contributions de *FACIL* (Canada), d'*OpenGovTn* (Tunisie), de l'*Open Knowledge Foundation* (Burkina Faso, Canada, France), et de *Youth Diplomacy* (France)

Table des matières

Table des matières	2
Préface.....	3
<i>Open Government Guide</i> : de quoi s'agit-il ?.....	3
Organisation de l' <i>Open Government Guide</i> et de sa traduction en français	3
Contributeurs à la traduction francophone	5
Note terminologique	6
A propos du projet <i>République citoyenne</i>	8
Statut et diffusion de ce document.....	8
Introduction.....	9
Chapitres transverses	11
Publication du patrimoine et des conflits d'intérêt	11
Budgets.....	13
Engagement citoyen.....	18
Ouverture des données publiques	20
Marchés publics.....	22
Services Publics.....	24
Gestion des documents officiels	26
Droit à l'information.....	28
Protection des lanceurs d'alerte	30
Vie privée et protection des données	33
Chapitres spécialisés	35
Aide internationale.....	35
Construction	35
Elections	35
Environnement.....	35
Industries extractives	35
Pêche	35
Terre	35
Parlements	35
Police et sécurité publique	35
Impôts et fraude fiscale.....	35
Déclaration de Gouvernement ouvert	36

Préface

Open Government Guide : de quoi s'agit-il ?

L'*Open Government Guide* est un guide destiné à aider les pays à ouvrir leur gouvernance publique aux acteurs de la société civile dans le cadre de l'*Open Government Partnership*.

Il s'agit d'un ouvrage collectif impliquant un certain nombre d'organisations issues de la société civile, coordonnées par l'une d'entre-elles : *Transparency & Accountability Initiative*.

La coordination de sa traduction en français a été [confiée au projet République Citoyenne](#).

Organisation de l'*Open Government Guide* et de sa traduction en français

L'*Open Government Guide* est structuré en deux séries de chapitres, chacun étant écrit sous la responsabilité d'une organisation de la société civile, comme on le voit ci-dessous.

- Chapitres transverses (cross-cutting topics) :
 - Assets disclosure and conflicts of interest (Global Integrity)
 - Budgets (International Budget Partnership)
 - Citizen engagement (Involve)
 - Open government data (Sunlight Foundation)
 - Parliaments (National Democratic Institute)
 - Public services (Twaweza and Involve)
 - Records management (International Records Management Trust)
 - Right to information (Access Info and Centre for Law and Democracy)
 - Privacy (Privacy International)
- Chapitres spécialisés (focused topics)
 - Aid (Publish What You Fund)
 - Construction (Construction Sector Transparency Initiative (CoST))
 - Elections (National Democratic Institute for International Affairs)
 - Environment (The Access Initiative)
 - Extractive industry (Revenue Watch Institute)
 - Fisheries (Christian Michelsen Institute (CMI))
 - Land (Global Witness)
 - Police and public security (Open Society Foundation)
 - Public contracting (Open Contracting Partnership)
 - Tax and Illicit flows (Center for Global Development)
 - Whistleblower protection (Whistleblowing International Network)

Chaque chapitre comprend:

1. Une introduction
2. Une liste d'exemples d'engagements, classés par "niveau de maturité", dont le détail comprend
 - a. La justification
 - b. La recommandation détaillée
3. Une liste d'organisations expertes dans le domaine
4. Une liste de liens vers des standards et guides
5. Des exemples de pays

En accord avec l'OGP et T&AI, la première version (V1.0) de cette traduction, destinée à permettre le démarrage rapide d'un débat public, ne comprend que la traduction des rubriques 1 et 2 (le détail 2a et 2b reste optionnel – la section « Budgets », « Niveau initial » est, par exemple, traduite intégralement). Dans cette première version, seuls les chapitres transverses sont traduits. Des versions ultérieures de la traduction permettront de rentrer plus dans les détails.

Vous pouvez contribuer à la traduction en écrivant à contact@republiqueditoyenne.fr

Contributeurs à la traduction francophone

Cette traduction en français de l'*Open Government Guide* a été organisée dans le même esprit que sa rédaction : il s'agit également d'un ouvrage collectif impliquant des organisations issues de la société civile, coordonnées par l'une d'entre-elles : République Citoyenne.

- **Assets disclosure and conflicts of interest / Publication du patrimoine et des conflits d'intérêt**
 - Responsable: Diane Mercier (OKFN Canada)
 - Contributeurs : Diane Mercier et Normand Choinière (OKFN-Canada)
- **Budgets**
 - Responsable : Pierre Chrzanowski (OFKN-France)
 - Contributeurs : Josselin Henno, Pierre Chrzanowski (OFKN-France)
- **Citizen engagement / Engagement Citoyen**
 - Responsable : Idriss Tinto (OKFN-Burkina-Faso)
 - Contributeurs : Idriss Tinto (OKFN-Burkina-Faso)
- **Open government data / Ouverture des données publiques**
 - Responsable : Pierre Chrzanowski (OFKN-France)
 - Contributeurs : Pierre Chrzanowski (OFKN-France)
- **Public contracting / Marchés publics**
 - Responsable: Diane Mercier (OKFN Canada)
 - Contributeurs : Diane Mercier (OKFN-Canada)
- **Public services / Services publics**
 - Responsable : Matthieu Soulé (Youth Diplomacy, France)
 - Contributeurs : Matthieu Soulé, Marie-Elizabeth George, Patrick Wei, Emmanuelle Campo, François Roel (Youth Diplomacy, France)
- **Records management / Gestion des documents officiels**
 - Responsable: Diane Mercier (OKFN Canada)
 - Contributeurs : Diane Mercier (OKFN-Canada)
- **Right to information / Droit à l'information**
 - Responsable : Matthieu Soulé (Youth Diplomacy, France)
 - Contributeurs : Matthieu Soulé, Marie-Elizabeth George, Patrick Wei, Emmanuelle Campo (Youth Diplomacy, France)
- **Whistleblower protection / Protection des lanceurs d'alerte**
 - Responsable: Diane Mercier (OKFN Canada)
 - Contributeurs : Diane Mercier et Normand Choinière (OKFN-Canada)
- **Privacy / Vie privée**
 - Responsable: Sarhane Hichri (OpenGovTN, Tunisie)
 - Contributeurs : Sarhane Hichri, Ines Chouk, Amine Khachine, Samih Abid, Ines Hammami (OpenGovTN, Tunisie)

Open Government Declaration / Déclaration de Gouvernement ouvert : Mathieu Gauthier-Pilote (FACiL Canada)

Coordination générale : Lancelot Pecquet (République citoyenne, France)

Note terminologique

Cette traduction essaie de combiner, autant que faire se peut, plusieurs objectifs :

- Être aussi neutre et proche de l'original que possible au niveau du sens (NB : cela ne signifie pas pour autant que les traducteurs adhèrent au contenu du message)
- Préserver des tournures de phrases naturelles et compréhensibles pour un public francophone, (avec des contributeurs burkinabés, canadiens, français, tunisiens...), en évitant les expressions trop locales (« porte-tambours », « pantoufleurs »...)
- Lorsque cela est possible sans trop dénaturer le sens du texte, choisir des mots non techniques afin de rendre le texte lisible par un public le plus large possible.

Au cœur de ce document, deux notions requièrent une attention particulière :

- *Government* : dans le monde anglo-saxon, il désigne à la fois un système régissant un État ou une communauté (la « gouvernance ») et le gouvernement (l'organe de l'État détentrice du pouvoir exécutif, chargé de gérer la politique courante de l'État et de contrôler l'application de la loi). Toutefois, on se rend compte que la philosophie de l'*Open Government* ne se limite pas au pouvoir exécutif (des initiatives pour co-construire les lois avec le pouvoir législatif existent et on peut également noter que le pouvoir judiciaire s'exerce parfois avec la contribution de jurés citoyens). La notion qui nous a semblé le mieux rendre compte de cette situation était celle d'« État », pris au sens d'autorité politique et de personnalité juridique, souveraine sur un pays, constituée d'institutions et d'acteurs publics, en incluant dans cette définition les institutions et acteurs à des échelles plus petites que celles d'un pays (ex : villes, départements, régions...), plus ou moins autonomes ou fédérées selon les pays et la politique de décentralisation. Dans certains cas, nous avons pu traduire *Government* par « institutions », « pouvoirs publics », « secteur public », « administration », « gouvernement » et aussi « gouvernance » (de l'État ou d'une collectivité).
- *Citizen* : traduit par « citoyen » dans un sens très large (toutes les personnes habitant un pays ou une zone donnée – même si les droits et des devoirs de ces habitants sont susceptibles de varier, par exemple avec l'âge, la nationalité ou le casier judiciaire¹), comme cela est précisé dans la section Engagement citoyen, p. 18.

Voici d'autres termes clés et nos choix de traduction

- *accountability* : « redevabilité », sous-entendu « de l'État vis-à-vis des citoyens », le terme « responsabilité » ne représentant pas pleinement cette notion
- *Open Government* abrégé par *OpenGov* : « Gouvernement ouvert », « gouvernance ouverte » ou « État ouvert » selon les cas
- *Open Data* : « données ouvertes »
- *Open Government Data* : « données publiques ouvertes » ou « données d'État ouvertes », selon le cas
- *Open Government Partnership* : « Partenariat pour un Gouvernement ouvert » : l'objectif est de rester proche du terme original pour ne pas laisser de doute sur le fait qu'on parle bien de l'organisation internationale officielle OGP.

¹ [Juridiquement, en France, les « citoyens français »](#) sont les personnes ayant la nationalité française et jouissant de leurs droits civils et politiques (ex : droit de vote, dont sont notamment exclus les mineurs).

- *Open Government Guide* : « Guide pour un Gouvernement ouvert » : avec la même philosophie de traduction que pour OGP.
- *record* : « document officiel » ou « dossier officiel », en incluant à cette notion les données officielles, au plus proche du sens de la norme ISO 15489 dont il est question à la section Gestion des documents officiels, p. 26, sans pour autant que l'expression « et données officielles » soit systématiquement ajoutée, pour ne pas alourdir la lecture.

A propos du projet *République citoyenne*

Qui sommes-nous ?

République Citoyenne (republiquescitoyenne.fr) est un projet ouvert² né en juillet 2013, dont l'objectif consiste à construire et à faire valoir un point de vue citoyen sur l'ouverture de la gouvernance publique (*Open Government*) en France, République dont le principe est : un « gouvernement du peuple, pour le peuple, par le peuple » (art. 2 de la Constitution).

Ce projet :

- Est expérimental
- Est à but exclusivement civique et non lucratif
- Ne sert les intérêts d'aucun parti politique en particulier et accueille des contributeurs (citoyens et organisations) de toutes les sensibilités
- Invite à une discussion constructive les organisations impliquées en faveur de l'ouverture de la gouvernance et des données publique en France, tout en maintenant un dialogue international avec d'autres organisations, notamment francophones
- Entend faciliter l'émergence de certaines positions communes entre acteurs de la société civile tout en soulignant l'importance de préserver une diversité de points de vue.

Pour contribuer aux travaux de République citoyenne en tant qu'individu ou qu'organisation, vous pouvez écrire à contact@republiquescitoyenne.fr

Le programme de travail de *République citoyenne*

République Citoyenne invite les acteurs de la société civile à travailler ensemble pour :

1. Traduire en français, avec ses partenaires francophones, l'*Open Government Guide* afin que les citoyens puissent s'appropriier le débat sur l'ouverture de la gouvernance publique
2. Faire une critique positive et créative des préconisations de l'*Open Government Guide* dans le contexte français
3. Contribuer à l'élaboration du plan d'actions de la France, dans la perspective de son adhésion à l'OGP
4. Contribuer au suivi du plan d'actions

Ce programme sera présenté à la [Conférence de Paris, le 24 avril 2014](#).

Statut et diffusion de ce document

Ce document est en version 1.0 beta du 22 avril 2014.

Il est librement téléchargeable sur le site <http://republiquescitoyenne.fr> (en attendant son intégration sur un site dédié ou celui de l'OGP à terme), et diffusable selon les termes de la licence Creative Commons CC BY-SA 4.0.

² C'est une [association de fait](#) lancée à l'initiative de plusieurs individus et organisations.

Introduction

Au cœur du gouvernement ouvert sont les idées de transparence, de participation et de redevabilité. On utilisera, pour travailler, les définitions suivantes :

- Transparence signifie que le public comprend ce que fait l'Etat
- Participation signifie que le public peut influencer l'Etat en étant associés à des processus d'élaboration des politiques publiques et en collaborant avec les organismes fournissant des services publics
- Redevabilité signifie que le public peut tenir l'Etat pour responsable de sa politique et de la performance du service public

Un lexique plus détaillé est consultable sur www.opengovguide.com/glossary

Ce guide a été développé par *Transparency and Accountability Initiative (T/AI)*. Il a pour objectif de soutenir les Etats et organisations de société civile pour avancer dans les domaines de la transparence, de la participation et de la redevabilité en tant qu'ingrédients de la démarche de Partenariat pour un Gouvernement ouvert.

Il met en évidence des étapes pratiques, mesurables, spécifiques et actionnables que les Etats peuvent mettre en œuvre pour faire progresser l'ouverture de la gouvernance.

Le guide complet couvre une large palette de sujets et d'autres sont en cours de développement :

Chapitres transverses

Publication du patrimoine et des conflits d'intérêt
Budgets
Engagement citoyen
Ouverture des données publiques
Marchés publics
Services Publics
Gestion intégrée de l'information
Droit à l'information
Protection des lanceurs d'alerte
Vie privée

Chapitres spécialisés

Aide internationale
Construction
Elections
Environnement
Industries extractives
Pêche
Terre
Parlements
Police et sécurité publique
Impôts et fraude fiscale

Un index complet des sujets peut être trouvé à www.opengovguide.com/topics

Chaque sujet a été développé par une organisation experte et offre un menu flexible d'exemples d'engagements que les gouvernements peuvent adopter.

- **Niveau initial** : actions qu'un pays peut mener pour commencer sa démarche
- **Niveau intermédiaire** : actions que les pays peuvent mener une fois qu'elles ont réalisé des progrès modérés
- **Innovation** : établir les meilleures pratiques dont l'efficacité a été démontrée par les praticiens les plus avancés
- **Niveau innovant** : nouvelles approches expérimentées par les pays.

A chaque étape, le guide liste :

- Recommandations – guide par des réseaux d'experts
- Standards et guides : principes clés, guides, rapports, métriques et outils

- Exemples pays : exemples de pratiques partout dans le monde

L'existence de niveaux d'ambition n'implique pas que les pays doivent passer ces étapes une par une avec une ambition de mesurer globalement leur progrès, en comparaison avec d'autres pays (les exemples fournis sont spécifiques).

Au contraire, le guide souhaite offrir un cadre flexible de travail pour faciliter le dialogue national sur les réformes, en appui des progrès en direction d'une plus grande ouverture.

Opengovguide.com n'est pas un site statique. Nous espérons qu'il continuera à grandir, avec des nouveaux exemples, de nouvelles ressources et idées.

Contactez info@opengovguide.com avec vos commentaires et suggestions ([NdT en anglais]).

A propos de T/AI

T/A I est un groupe de donateurs³ qui a pour objectifs d'améliorer l'impact et la coordination des financements et des activités dans les domaines de la transparence et de la redevabilité, ainsi que d'explorer de nouveaux travaux dans ces domaines.

Le groupe inclut the Ford Foundation, Hivos, the International Budget Partnership, the Omidyar Network, the Open Society Foundations (OSF), the Revenue Watch Institute, the UK Department for International Development and the William and Flora Hewett Foundation.

Le contenu de ce guide est de la responsabilité de l'organisation en charge de chacun des chapitres.

Les membres de Transparency and Accountability Initiative n'approuvent pas nécessairement les recommandations mentionnées dans la publication et le site internet.

The Transparency and Accountability Initiative
c/o the Open Society Foundation
Millbank Tower, 7th floor
21-24 Millbank
London SW1P 4QP
United Kingdom
+44 (0)207 031 0200
www.transparency-initiative.org

³ NdT : la traduction francophone n'a bénéficié d'aucune aide financière de T/AI.

Chapitres transverses

Publication du patrimoine et des conflits d'intérêt

Introduction

Lorsque les acteurs publics profitent de leur situation professionnelle pour s'enrichir à titre personnel, cela retentit très négativement sur leurs institutions, prive les citoyens de services essentiels et dérègle le développement économique.

Un conflit d'intérêt apparaît quand les dirigeants d'un organisme public utilisent les fonctions qu'ils exercent pour son bénéfice personnel ou pour celui de tiers. Nous soulignons ici la possibilité, pas nécessairement l'existence, d'une telle conduite.

Ainsi, un ensemble de règles et guides, ainsi que les moyens d'assurer leur application, sont nécessaires pour réduire le risque réel ou perçu de comportements contraires à l'éthique. Les codes de conduite et règlements couvrent généralement les domaines suivants :

- **Des exigences relatives à la publication du patrimoine**, afin de permettre que les actifs des agents publics et leurs activités commerciales soient transparentes pour le public.
- **Des règles encadrant les conflits d'intérêts**, ainsi que des conseils pour les identifier et les gérer les conflits d'intérêts et s'assurer que les décisions des agents publics ne sont pas affectées par des intérêts personnels.
- **Une régulation encadrant les aller-retour entre public et privé**, afin d'endiguer les conflits d'intérêts qui résultent de la circulation des personnes entre les secteurs public et privé.
- **Des règles concernant les cadeaux et avantages en nature** pour éviter que des intérêts particuliers tentent d'influencer la politique en offrant aux agents publics des biens ou des services de valeur en échange de faveurs.

La divulgation peut être un outil puissant dans le renforcement de l'intégrité des agents publics et dans la prévention des abus de pouvoir. Tandis que les gouvernements peuvent mettre en place des restrictions absolues contre certains types de comportement, ces restrictions peuvent souvent être complétées par des règles de transparence qui fournissent les moyens de contrôler et de résoudre les conflits d'intérêts ainsi que de détecter et décourager l'enrichissement illicite.

Il existe de multiples voies par lesquelles la publication du patrimoine et la régulation des conflits d'intérêt viennent renforcer l'intégrité publique. Elles érigent une culture d'intégrité en établissant des standards quant à la conduite acceptable et en fournissant des règles claires sur ce qui constitue une conduite éthique dans l'exercice d'une fonction publique.

Une plus grande transparence par la voie de la publication est un moyen de dissuasion puissant face à une conduite qui ne respecterait pas les règles éthiques, en rappelant aux agents publics que leur conduite fait l'objet d'un suivi.

En outre, elles fournissent une source d'information de valeur pour détecter les abus et la corruption (Banque mondiale 2013). Il n'existe pas d'approche universelle permettant de créer un régime approprié.

Il est souvent plus facile, pour les gouvernements, d'établir un régime reposant sur des interdictions absolues plutôt que sur la transparence, en particulier dans le contexte d'un gouvernement aux moyens ou aux ressources limités.

Toutefois, la publication des revenus et du patrimoine sont de plus en plus privilégiés et, de plus en plus, on s'oriente vers la constitution d'un ensemble de principes auxquels les gouvernements qui veulent adopter des mesures de transparence efficaces et solides pourraient se référer.

Exemples d'engagements

Niveau Initial

Etablir une loi requérant la publication des revenus et du patrimoine des élus et des hauts responsables publics

Établir des règlements en matière de cadeaux offerts aux fonctionnaires du secteur public

Établir des règles encadrant l'emploi d'anciens agents publics dans le secteur privé

Niveau intermédiaire

Mettre en place un système de suivi et de publication de l'évolution du patrimoine et des conflits d'intérêt

Niveau innovant

Publier le patrimoine et les conflits d'intérêt sous forme de données ouvertes (open data)

Budgets

Introduction

Chaque année, les États collectent et dépensent des milliards de dollars d'argent public et les citoyens ont le droit de savoir comment leur argent est collecté et dépensé.

Les États mettent en œuvre des politiques via les ministères, les administrations et les agences tant au niveau central qu'au niveau local. Ces entités publiques ainsi que leurs dirigeants doivent rendre des comptes aux décideurs politiques. Les élus, en retour, sont redevables envers les citoyens pour la mise en œuvre des politiques nationales, en matière de santé et d'éducation par exemple. Les budgets sont le lien entre les politiques et leur mise en œuvre, entre les objectifs ou programmes politiques et leur réalisation : ils allouent des ressources à ces projets en termes de temps et d'argent.

Pour la gestion de ces budgets, les gouvernements produisent de nombreux rapports à différentes étapes du cycle budgétaire annuel. Cela inclut l'énoncé budgétaire, le projet de budget du pouvoir exécutif, le budget adopté, le budget citoyen, les rapports infra-annuels, l'examen du budget à mi-exercice, le rapport de fin d'année et le rapport d'audit.

Pour que les citoyens soient en mesure de savoir comment leurs gouvernements collectent et dépensent leur argent, ils ont besoin d'avoir accès aux rapports budgétaires. La transparence budgétaire permet un débat mieux éclairé, tant pour les décideurs politiques que pour le public, sur la conception et les résultats des politiques budgétaires, ce qui permet d'établir la responsabilité de leur mise en œuvre.

De nombreux rapports budgétaires sont déjà produits par les gouvernements pour leur usage interne et ces rapports peuvent être mis à disposition sur les sites gouvernementaux pour un coût pratiquement nul. En outre, les discussions parlementaires sur l'élaboration du budget existent dans presque tous les pays et il est aisé de rendre ces discussions publiques en permettant aux médias de les couvrir. La transparence fiscale est souvent mise en avant dans le cadre de la transition politique, ou en réponse à la crise financière ou à la corruption. Les influences externes qui favorisent l'adoption de normes internationales ainsi que les réformateurs internes et les acteurs de la société civile peuvent également jouer un rôle clé (Khagram et al, 2013).

Des recherches récentes montrent que la transparence peut permettre aux gouvernements de se financer sur les marchés internationaux à des taux moins élevés (Hameed, 2011). Cela peut aussi aider à faire la lumière sur l'efficacité des dépenses publiques. En outre, la transparence peut aider à favoriser l'équité en alignant les ressources nationales avec les priorités nationales. La transparence et la participation du public peuvent permettre aux gouvernements de renforcer la confiance et donner aux citoyens de la voix de la dignité (IBP, 2013). A l'inverse, l'opacité sur les enjeux budgétaires peut saper la discipline budgétaire et, comme l'a illustré une publication récente du FMI, peut conduire à une augmentation importante et imprévue de la dette (Cottarelli, 2012).

Exemples d'engagements

Niveau initial

Autoriser l'accès du public aux audiences budgétaires au Parlement

Justification

Les discussions parlementaires sur l'élaboration du budget existent dans presque tous les pays. Il est aisé de rendre ces discussions publiques en permettant au public d'y avoir accès et aux médias de les diffuser.

Recommandations

- Le législateur national devrait organiser des auditions publiques quand il examine le budget présenté par l'exécutif avant l'approbation du budget.
- Les médias devraient être autorisés à diffuser ces audiences afin que ces audiences soient accessibles à un public plus large.
- Les rapports sur l'issue de ces audiences devraient être publiés.

Publier un Budget Citoyen

Justification

Les budgets publics sont remplis de tant de chiffres et de jargon technique que les lecteurs ordinaires ne peuvent pas facilement comprendre ce qu'ils signifient. Les gens ont besoin d'informations sous une forme compréhensible et accessible pour leur permettre de comprendre ce que le gouvernement fait avec leur argent et leur permettre de participer aux affaires publiques.

Le Fonds monétaire international énonce dans son manuel sur la transparence budgétaire qu'"Un résumé clair et simple du budget devrait être largement diffusé au moment du budget annuel."

Un tel "Budget Citoyen" est utile au public mais peut aussi servir le gouvernement en améliorant la compréhension du public sur le budget et le raisonnement qui sous-tend les choix effectués dans leur cohérence globale.

Les Budgets Citoyens ont tendance à représenter soit une version du projet de budget soit une version du budget adopté. Mais produire un Budget Ciotyen peut aider le gouvernement à développer à capacité à rendre l'information technique plus accessible, plus largement.

Recommandations

- Élaborer une stratégie de production d'un Budget Citoyen, en définissant les buts et objectifs ainsi que le plan d'élaboration.
- Veiller à ce que le ministère chargé du budget ait la structure, les ressources et les capacités pour développer et diffuser correctement un Budget Citoyen.
- Organiser une consultation avec les utilisateurs potentiels afin de comprendre leurs besoins et intérêts.
- Concevoir et écrire le Budget Citoyen pour répondre aux besoins des utilisateurs et inclure les informations de base importantes sur le budget, y compris les hypothèses, le processus

budgétaire, la collecte des recettes, les priorités dans l'allocation et les dépenses, les informations spécifiques à certains secteurs, les informations sur les programmes ciblés et les coordonnées pour permettre le suivi par les citoyens.

- Présenter le budget en plusieurs langues dans les médias (tels que les journaux, la radio et vidéo) pour le rendre accessible, le publier sur le web et sur papier.
- Publier le Budget Citoyen dans un délai correspondant à la mise à disposition des documents techniques.
- Diffuser largement le budget.
- Evaluer le processus et la planification pour le Budget de l'année suivante.

Publier le projet de budget de l'Etat (projet de loi de finance ?) et les rapports d'audit

Justification

La publication en temps opportun des principaux documents budgétaires constitue la base de la responsabilité budgétaire et d'un système budgétaire ouvert. La publication des projets de budget de l'Etat et des rapports d'audit est recommandée dans le code de transparence des finances publiques du FMI et par les bonnes pratiques de l'OCDE en matière de transparence budgétaire. L'INTOSAI (l'association mondiale des institutions supérieures d'audit) recommande la publication des rapports d'audit. En outre, l'Indice des Budgets Ouvert de l'IBP évalue ces rapports.

Recommandation

- L'exécutif, guidé par le Ministère des Finances, devrait publier le projet de budget, idéalement trois mois avant le début de l'année. Ce rapport présente les plans détaillés du gouvernement, en termes de priorités et de budgets de chaque ministère et organisme, pour l'année budgétaire à venir.
- La Cour des comptes doit publier un rapport d'audit, idéalement dans les six mois à un an après la fin de l'année budgétaire concernée. Il s'agit d'un organisme indépendant de l'Etat, qui a mandat d'examiner par des audits, la performance financière du gouvernement durant l'exercice précédent ; ces audits peuvent également concerner des organismes spécifiques et des aspects non-financiers de la performance de l'Etat.

Publier les quatre documents de base du budget

Justification

Les gouvernements qui produisent actuellement mais ne publient pas leurs documents budgétaires de base pourraient les publier immédiatement à peu de frais. Les quatre documents les plus importants sont :

- **Le projet de budget de l'Etat** qui décrit les recettes du gouvernement et les prévisions de dépenses. La publication en temps voulu de ce document est essentielle pour que le public soit en mesure de s'engager dans le débat sur les propositions du gouvernement.
- **Le budget adopté** qui est le résultat de l'examen législatif de la proposition de l'exécutif. Parce que ce rapport documente les engagements qui ont été approuvés, il forme la base du suivi de l'exécution budgétaire du gouvernement.
- **Les rapports d'audit** qui contiennent une évaluation formelle et indépendante, menée par l'institution de contrôle (la Cour des comptes), permettant de savoir si le gouvernement a collecté et dépensé les fonds publics comme indiqué dans le budget adopté, et s'il l'a fait en conformité avec la loi. Les citoyens doivent avoir accès à ce document pour être en mesure d'évaluer la performance du gouvernement.
- **Un budget pour les citoyens**, qui fournisse une présentation non technique du budget (soit le projet de budget de l'Etat ou le budget adopté) et qui soit largement accessible à tous les citoyens.

Ceux-ci forment des blocs de base les plus élémentaires du suivi budgétaire. Leur publication constitue donc l'exigence minimale d'un système budgétaire ouvert.

Recommandation

- Pour accroître l'accès du public à ces rapports et afin d'éviter les inégalités d'accès, les rapports budgétaires devraient au minimum être publiés sur le site web du gouvernement. Partout où l'accès à Internet est limité, les gouvernements pourraient en faire des copies papier largement disponibles via les bibliothèques publiques et les bureaux d'information du pays.
- Dans les pays multilingues, les rapports budgétaires devraient être publiés dans plusieurs langues officielles.

Niveau intermédiaire

Consulter le public pour la préparation budgétaire

Mettre en place une supervision efficace par le Parlement et la Cour des comptes

Publier les données publiques de tous les rapports budgétaires (open data)

Publier les huit rapports budgétaires clés

Innovation

Faire participer les citoyens aux processus budgétaires

Publier l'information sur les ressources reçues par les entités fournissant des services

Publier l'information financière des budgets

Niveau innovant

Mettre en oeuvre pleinement les principes GIFT sur la transparence fiscale

Engagement citoyen

Introduction

La participation citoyenne est l'essence même du gouvernement ouvert. Elle sous-tend la plupart des autres sujets de ce guide - une citoyenneté active étant souvent un lien vital entre la transparence et la redevabilité. Le Partenariat pour un Gouvernement ouvert reconnaît cela dans ses critères d'éligibilité, en indiquant que « le Gouvernement ouvert nécessite l'ouverture à la participation et à l'engagement des citoyens dans l'élaboration des politiques et la gouvernance, en particulier sur les questions de protection élémentaire des libertés civiles » (Partenariat pour un Gouvernement ouvert).

Dans un monde de plus en plus complexe, la contribution des citoyens est une ressource essentielle pour l'élaboration des politiques. Une bonne prise de décision nécessite la connaissance, les expériences, les opinions et les valeurs du public. La mise en œuvre de décisions difficiles dépend du consentement et du soutien des citoyens. A moins que les citoyens ne comprennent et ne soient engagés dans les décisions eux-mêmes, la confiance se perd facilement (OCDE, 2009).

Les libertés civiles constituent les bases essentielles qui permettent aux gens de participer sans crainte et d'avoir d'être pacifiquement en désaccord entre eux et avec leur gouvernement. Les droits humains fondamentaux, notamment la liberté de parole et d'expression, la liberté de la presse, la liberté de religion, la liberté de réunion et d'association, et le droit à une justice en bonne et due forme, sont essentielles pour soutenir une culture politique où les citoyens sont désireux et capables de participer au débat public.

A travers le monde, les populations rappellent régulièrement qu'elles ne se satisfont pas d'une relation avec l'Etat qui se limiterait au vote lors d'élections périodiques. Ils sont cependant découragés par le contrôle réel des décisions publiques par une petite élite politique et économique. Il est important que la participation des citoyens soit bien conçue et dotée de ressources suffisantes, et que cette participation soit née d'un désir sincère d'impliquer le public et de prendre leurs contributions en compte.

Un bon engagement citoyen peut participer au bon fonctionnement de la démocratie, à la légitimité du gouvernement, à la mise en œuvre réussie des politiques et à l'atteinte des objectifs sociaux. Un mauvais engagement peut conduire à de mauvaises décisions et au désintérêt des citoyens (Brodie et al, 2011).

Surmonter le désengagement public, et répondre effectivement aux citoyens nécessite un changement de culture dans la façon dont les gouvernements interagissent et coopèrent avec le public, ainsi que des mécanismes d'écoute et de prise en compte de la voix des citoyens institutionnalisés dans le comportement et la culture des institutions publiques.

NB: Notre emploi du mot « citoyen » dans ce chapitre doit être compris dans son sens le plus large possible, en englobant tous les habitants d'un pays ou d'une localité.

On peut légitimement s'inquiéter d'une utilisation de ce terme pour exclure des groupes sans droit de vote, ou qui ne sont pas naturalisés dans un pays, y compris les enfants et les jeunes, les migrants

et les réfugiés. Cela n'est pas notre intention : en effet, ce sont des groupes comme ceux-là qui devraient faire l'objet d'efforts particuliers pour les faire participer aux décisions qui affectent leur vie.

Exemples d'engagements

Niveau initial

Impliquer les citoyens dans l'évaluation des institutions publiques et dans l'identification des priorités de réforme.

Réformer la législation pour créer un environnement favorable aux organisations de la société civile.

Niveau intermédiaire

Encourager l'utilisation d'outils numériques pour interagir avec le public.

Développer un pacte avec la société civile pour atteindre des objectifs communs

Impliquer les citoyens dans la délibération sur les priorités

Etablir une législation et des lignes directrices sur la consultation du public dans l'élaboration des politiques

Innovation

Mettre en place un centre d'expertise, et désigner des ressources pour soutenir l'institutionnalisation de la participation des citoyens

Faire en sorte que l'engagement citoyen soit une compétence de base des acteurs publics

Instaurer un mécanisme pour inciter les enfants et les jeunes à être des acteurs, à part entière, de la vie civique

Niveau innovant

Prototyper de nouvelles approches de la participation citoyenne

Ouverture des données publiques

Introduction

L'ouverture des données (*Open Data*), est l'idée selon laquelle les données devraient être librement accessibles, utilisables, et réutilisables par n'importe qui, sans aucune restriction liée à la propriété intellectuelle (copyright, brevets...) ou à d'autres mécanismes de contrôle.

Les informations du secteur public mises à disposition en open data sont des données publiques ouvertes (*Open Government Data* en anglais). Les États et leurs délégataires collectent une grande quantité d'information de haute qualité pour réaliser leurs missions. Le résultat est qu'un État, ainsi en position de monopole, est capable de structurer et homogénéiser les interactions avec ses citoyens. Ces interactions unidirectionnelles coûtent cher ; elles ne permettent pas de répondre aux besoins des citoyens ; enfin elles peuvent également être un frein aux activités et objectifs de l'État et de ses administrations.

Ouvrir les données publiques implique à la fois des mesures techniques et politiques. L'ouverture des données publiques peut avoir un impact potentiel très important, incluant :

- **Transparence** : dans une démocratie qui fonctionne, les citoyens doivent pouvoir savoir ce que fait leur État. Cela signifie qu'ils doivent pouvoir accéder librement aux données et informations publiques, et analyser et partager ces données avec d'autres citoyens.
- **Efficacité** : permettre une meilleure coordination et efficacité de l'État en améliorant sa capacité à trouver, analyser et combiner des données de différents ministères, établissements publics et administrations.
- **Innovation** : à l'ère numérique, la donnée est une ressource clé pour les activités sociales et commerciales. Trouver l'horaire d'un bus, prendre un rendez-vous chez un médecin, la majorité de nos activités dépendent de notre accès à l'information, dont une grande partie est créée ou détenue par des organismes publics. En ouvrant les données publiques, un État peut donc aider la création de services et d'innovations à valeur sociale et/ou économique.

Alors que la plupart des lois des pays régulant le droit d'accès à l'information s'appuient sur une approche réactive où les informations doivent être demandées avant d'être partagées, un État engagé dans l'ouverture des données publiques choisit de mettre à disposition les informations par anticipation, ce qui signifie que les informations sont publiées au fur et à mesure de leur collecte, avant d'être demandées. En d'autres termes, l'ouverture des données publiques consiste à considérer les données de l'État comme « ouvertes par défaut ».

L'ouverture des données publiques a aussi un certain nombre d'implications techniques, notamment concernant les formats des données ouvertes. Les formats ouverts sont ceux qui sont structurés et non propriétaires, permettant ainsi au public et aux administrations d'extraire le maximum de valeur de l'information maintenant et dans le futur.

A travers le monde, les gouvernements citent différentes raisons pour démarrer une initiative d'ouverture des données publiques, notamment pour améliorer la transparence et la redevabilité de l'État, catalyser la création de nouveaux services numériques et d'applications pour les citoyens, débloquer pleinement le potentiel économique de l'information publique, et permettre aux services de l'État d'anticiper les besoins futurs. Alors que l'intérêt pour ces questions au plus haut niveau des

États est plutôt nouveau, de nombreux professionnels et communautés sont déjà engagés dans un dialogue pour faire avancer ces questions, notamment des fonctionnaires, des journalistes, des développeurs, des militants de la transparence, des associations, et des citoyens intéressés.

Exemples d'engagements

Niveau initial

Prendre un engagement public fort en faveur de l'ouverture des données

Identifier et publier des informations publiques sous la forme de données ouvertes (*open data*)

Niveau intermédiaire

Mettre en œuvre une politique d'ouverture des données à grande échelle en s'appuyant sur un processus inclusif

Obliger la publication de nouveaux jeux de données

Innovation

Créer ou nommer une autorité de supervision de l'ouverture des données publiques

Créer un registre public des données de l'État, et évaluer la disponibilité et la gestion des données

Mettre en place de nouveaux droits pour renforcer le pouvoir des citoyens

S'impliquer de façon proactive auprès des utilisateurs de données et les soutenir

S'assurer que les engagements en faveur de l'open data s'appliquent à l'ensemble des organismes gérant des données publiques

Niveau innovant

Créer un identifiant unique pour les organisations, les choses, les lieux

Marchés publics

Introduction

Les marchés publics jouent un rôle essentiel dans la santé financière d'un pays et la vie de ses citoyens en générant des revenus et en fournissant des biens indispensables, des travaux et des services. Les marchés publics couvrent tous les secteurs économiques et les types d'accords, y compris les approvisionnements et les concessions, les licences et la vente de biens publics. Il a été estimé que les contrats publics d'achat de biens, de travaux et de services valent à eux seuls environ 9 500 milliards de dollars américains par an (Kenny, 2012).

Par conséquent, il est crucial que les marchés publics soient attribués équitablement et offrent un bon rapport qualité-prix. Cependant, dans de nombreux pays à travers le monde, les marchés publics ont été identifiés comme l'activité la plus vulnérable aux gaspillages, à la mauvaise gestion, à l'inefficacité et à la corruption (Banque mondiale, 2011).

Les citoyens, les médias et la société civile veulent savoir pourquoi une école n'a pas été construite, pourquoi les médicaments sont si chers, pourquoi une route est en si mauvais état après seulement un an, ou combien de travailleurs locaux la nouvelle mine va embaucher. Pour répondre à ces questions, il faut accéder aux informations contenues dans les contrats et documents relatifs aux marchés publics et à leur performance. Mais, dans de nombreux pays, le public n'a qu'une information limitée sur les modalités de négociation, la teneur des engagements contractuels, la réalisation du contrat et les personnes responsables. Parfois, même les parlementaires et la Cour des comptes se voient opposés des clauses de confidentialité qui les empêchent de comprendre comment les acteurs publics allouent les ressources publiques. Dans ces conditions, il est peu probable que les citoyens puissent surveiller les marchés publics.

Il est de plus en plus reconnu que « les contrats ouverts » sont nécessaires pour que les acteurs publics soient tenus responsables de l'utilisation des ressources publiques. (OCDE, 2007) La divulgation et la participation sont des outils essentiels pour améliorer la gestion des ressources publiques. Les contrats ouverts se réfèrent aux normes et pratiques pour une divulgation accrue et la participation dans les marchés publics. Ils couvrent l'ensemble du processus, y compris la formation, la passation, l'exécution, la performance et la réalisation des marchés publics ainsi que la gamme complète des types de contrats, de l'approvisionnement de base de coentreprises, de licences et accords de partage de production. Les pratiques contractuelles ouvertes peuvent être mises en œuvre à tous les niveaux de gouvernement et peuvent s'appliquer à tous les marchés publics, y compris les contrats financés par une combinaison de sources publiques, privées et de donateurs.

Exemples d'engagements

Niveau initial

Élaborer un cadre pour les marchés publics qui assure un processus transparent et équitable.

Reconnaître le droit du public d'accéder aux informations des contrats publics

Niveau intermédiaire

Divulguer proactivement des documents et des données de base sur les contrats publics

Assurer le renforcement des capacités pour aider les parties prenantes à comprendre, surveiller et agir sur des données des contrats publics.

Innovation

Créer des mécanismes de participation et de redressement dans les contrats publics

Niveau innovant

Faciliter le financement pour appuyer la participation dans les contrats publics

Services Publics

La fourniture de services publics tels que l'accès aux soins, à l'éducation, à l'eau potable et à la justice constitue l'une des principales responsabilités de l'Etat. Les citoyens sont attachés aux services publics et comptent sur le fait qu'ils soient de bonne qualité. Les services publics sont l'interface la plus courante entre les citoyens et l'Etat, et leur bon fonctionnement permet de renforcer le sentiment de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions. A l'échelle nationale les services publics jouent un rôle clé dans le bien-être des citoyens et la croissance économique.

Les services publics doivent être délivrés avec intégrité, réactivité, et être centrés sur les besoins des citoyens, et tout particulièrement ceux des plus vulnérables.

Promouvoir une plus grande transparence et permettre aux citoyens ordinaires de juger la qualité, l'adéquation et l'efficacité des services de base, pour faire valoir leurs besoins et préférences et devenir partie prenante d'offres innovantes sont des opportunités uniques de favoriser un meilleur usage des fonds publics et d'améliorer la qualité des services fournis (Ringold et al, 2013).

Les services publics comptent pour une large part des budgets publics, mais l'augmentation des dépenses ne s'est pas souvent accompagnée d'une amélioration des résultats. Dans les pires cas, les services publics peuvent être perturbés par la corruption qui conduit au siphonage de l'argent prévu pour les livres, les enseignants, les dispensaires, les fournitures médicales et les infrastructures, par des fonctionnaires ou des entreprises privés (World Bank, 2004).

A travers le monde des enfants quittent encore l'école sans savoir lire et compter, et la qualité des soins de santé demeure inégale. Des études montrent qu'accroître les ressources, les équipements, les financements ou le personnel, ne suffit pas pour garantir une amélioration des systèmes éducatif et de santé. La qualité de la prestation de service reste cruciale.

Même lorsque l'intégrité des flux de ressources publiques peut être assurée, les méthodes de fourniture des services publics datant d'une autre époque peinent à répondre aux besoins actuels caractérisés par des défis complexes, tels que ceux créés par le vieillissement de la population, les problèmes de santé chroniques, les mégalo-pôles, la pauvreté et les inégalités.

Les services publics sont traditionnellement organisés pour maintenir le public dans un rôle passif, comme bénéficiaire d'un service standardisé. Ceci contraste avec les innovations d'autres secteurs tels que le commerce, les voyages et les médias où les gens ont l'habitude de faire des commentaires sur les biens et services qu'ils reçoivent, et de jouer un rôle actif dans l'acte de choix.

Les citoyens sont connectés comme ils ne l'ont jamais été auparavant et ont les compétences et la passion pour résoudre leurs problèmes. Les gens connaissent souvent localement les solutions aux problèmes qui se posent chez eux, mais y sont rarement habilités par les processus bureaucratiques, et, à la place, font face à des services publics qui peuvent être impersonnels, non pertinents et inefficaces.

Des acteurs publics expérimentent la reconfiguration de certaines parties du système de manière à ce que les citoyens puissent jouer un rôle plus actif en tant que communauté d'utilisateurs des services publics. Cela peut signifier des processus participatifs et des forums, la supervision par des communautés, les budgets citoyens ou de nouvelles formes de délégation. La technologie et les données ouvertes permettent un autre type de participation.

Les interfaces (API) avec les données publiques ouvertes permettent à quiconque d'écrire une application citoyenne en utilisant les données publiques, en créant de nouvelles interfaces avec les institutions, et ouvrant de nouvelles possibilités (Lathrop et al, 2010).

Cependant traduire l'information en action est un défi difficile à relever. Les relations entre les citoyens, les responsables politiques, les gestionnaires de programmes et les prestataires de service sont complexes et ne changent pas du jour au lendemain que ce soit avec une campagne d'information ou avec la production d'un tableau de bord. (Ringold et al, 2012)

Une attention particulière doit être portée à la motivation humaine et aux incitations. Les recherches menées par Twaweza en Ouganda montrent, par exemple, que les sources d'information formelles ne sont pas considérées comme particulièrement influentes et que les citoyens ont souvent, soit trop peur d'agir, soit considèrent que ce n'est pas de leur responsabilité, soit ne savent pas quoi faire (Twaweza, 2013).

Exemples d'engagements

Niveau Initial

Établir des mécanismes de rétroaction (feedback) simples pour les services publics

Publier et diffuser l'information concernant les citoyens sur les services public

Niveau Intermédiaire

Impliquer les citoyens dans la mise en service, la conception, la fourniture et l'évaluation des services publics

Coopérer avec les observateurs indépendants et prendre des mesures vis à vis des problèmes identifiés

Publier les données clés de la performance de la fonction publique

Innovation

Suivre et publier systématiquement les indicateurs de performance des services publics

Gestion des documents officiels⁴

Introduction

La gestion des documents officiels recouvre le contrôle systématique de la création, de la réception, de la mise à jour, de l'usage et de la mise à disposition des documents officiels, y compris les processus relatifs à la collecte, la preuve et l'information concernant les activités et transactions commerciales (ISO 15489).

La tenue des dossiers officiels a été traditionnellement considérée comme une fonction de bureau répétitive et monotone. Toutefois, la gestion efficace des dossiers est cruciale pour la prise de décision efficace et pour la transparence et la redevabilité.

Une bonne gestion des documents officiels garantit que des registres précis et fiables sont créés et restent accessibles, utilisables et authentiques, aussi longtemps que nécessaire, pour servir de base à l'amélioration des services, à la lutte contre la corruption et au renforcement de la démocratie. Cela profite à la fois à ceux qui demandent des informations, en assurant que l'information est complète et fiable, et à ceux qui détiennent l'information, en leur permettant de la localiser et de la récupérer facilement pour répondre à leurs besoins opérationnels et leurs obligations de transparence et de redevabilité.

Dans de nombreux pays, la gestion des documents officiels n'est pas conforme aux standards internationaux et, dans certains pays, même les contrôles les plus élémentaires ne sont pas en vigueur.

En outre, l'adoption et l'utilisation des technologies numériques ont souvent dépassé la capacité à gérer des documents officiels numériques, en créant ainsi de nouveaux défis.

Des documents officiels mal gérés sont difficiles à localiser, à authentifier et à préserver. Il peut en résulter des politiques erronées, des services inadéquats ou inappropriés, du financement détourné et de la dissimulation de la fraude, avec de graves conséquences pour la vie des citoyens.

La réussite des politiques d'ouverture de la gouvernance publique, y compris l'ouverture des données publiques et le droit à l'information s'appuient sur une gestion saine des documents officiels et les pays orientent désormais leurs programmes de gestion des documents officiels pour soutenir les objectifs d'ouverture de la gouvernance publique.

⁴ [NdT] Voir Note terminologique, p. 5.

Exemples d'engagements

Niveau initial

Adopter une politique publique de gestion des documents officiels alignée avec les objectifs de droit d'accès à l'information et d'ouverture de la gouvernance publique

Établir une autorité publique pour piloter la gestion des documents officiels

Former tous les acteurs publics concernés à la gestion des documents officiels, en lien avec le droit à l'information

Niveau intermédiaire

Développer les compétences des professionnels de la gestion des documents officiels

Inclure les exigences de gestion des documents officiels dans les critères d'adoption de nouveaux systèmes d'information et pour leur mise à jour

Innovation

Mettre en place un référentiel numérique central afin de fournir un accès permanent et pérenne aux documents et données officiels

Établir des exigences normalisées pour les métadonnées dans l'ensemble du gouvernement.

Niveau innovant

Élaborer une stratégie d'assurance qualité pour les ensembles de données ouvertes gouvernementales.

Droit à l'information

Introduction

Le régime juridique du droit à l'information, également appelé liberté d'information ou lois d'accès à l'information, pose une présomption générale selon laquelle toutes les informations détenues par l'Etat devraient être accessibles et détermine les mécanismes permettant cet accès.

L'argument en faveur de l'accès à l'information est qu'il garantit une bonne gouvernance, une administration publique efficace, la conformité avec les lois et règlements, les efforts mis en œuvre pour combattre la corruption et un climat plus favorable aux investissements. Cela tend à être corroboré par des éléments récents ; cependant, il subsiste un manque d'évaluation systématique des politiques de droit à l'information et de la manière dont elles se traduisent par une plus grande transparence publique et une plus grande participation aux décisions publiques (Calland, 2010).

Un Etat ne peut être ouvert, participatif et redevable que s'il donne accès au grand public à l'information qu'il détient. Le droit à l'information est protégé par la liberté d'expression prévue par les principaux traités internationaux sur les droits de l'Homme.

Ce droit a été reconnu par les tribunaux internationaux des droits de l'Homme (Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme et Cour Européenne des Droits de l'Homme) et les principales institutions internationales (y compris les quatre mandats spéciaux sur la liberté d'expression à l'Organisation des Nations-Unies, l'Organisation des Etats Américains, l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, et la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, et le Comité Juridique Interaméricain) ainsi que le Haut-Commissariat des Nations-Unies aux droits de l'Homme (Mendel, 2008).

Un des principes fondamentaux du droit à l'information est la "transparence maximale". Une information ne doit rester confidentielle qu'en cas de nécessité absolue pour éviter de porter atteinte à des intérêts légitimes et en l'absence d'un intérêt supérieur du grand public à avoir connaissance de cette information.

En Juin 2013, 95 pays avaient déjà adopté des lois sur le droit à l'information, ce qui représente une augmentation significative par rapport aux 13 pays qui les avaient adoptées en 1990. Toutefois, l'expérience a montré que si l'adoption de la loi est souvent très médiatisée pour les politiques qui en prennent l'initiative, la véritable gageure est de maintenir l'élan politique nécessaire pour une mise en œuvre effective (Dokenia, 2013).

Exemples d'engagement

Niveau Initial

Adopter une législation qui reconnaisse le droit à l'information, en accord avec les standards internationaux

Créer des structures institutionnelles pour la mise en œuvre d'un droit à l'information

Former tous les acteurs publics concernés à la gestion des documents officiels, en lien avec le droit à l'information

Publier de façon proactive l'information publique essentielle

Niveau intermédiaire

S'assurer que tous les acteurs publics mettent en place les mécanismes essentiels pour garantir le droit à l'information

Elargir le champ d'application des publications volontaires

Encourager la sensibilisation du grand public au droit à l'information

Innovation

Aligner le régime légal du droit à l'information avec les meilleurs standards internationaux

Mettre en place les meilleures règles de contrôle et systèmes d'audit en matière de droit à l'information

Revoir et réformer le cas échéant les lois portant sur la confidentialité des données institutionnelles

Niveau innovant

Utiliser le numérique pour améliorer l'accès à l'information

Protection des lanceurs d'alerte

Introduction

Ceux qui travaillent au sein d'une organisation ou avec elle sont souvent les premiers à constater la mauvaise conduite, la malhonnêteté, l'activité illégale ou un risque sérieux pour l'intérêt général dans des domaines qui vont de la sécurité du consommateur au dommage environnemental, de la faute professionnelle à l'abus de l'enfant, du détournement de fonds à la corruption. Cependant, la peur des représailles et l'impression qu'une alerte ne sera pas suivie d'effet peut les décourager de signaler leur inquiétude.

Les organisations responsables doivent encourager leurs employés à communiquer les problèmes réels ou potentiels. Déjà trop d'individus font face à des mesures de représailles s'ils rapportent leurs inquiétudes, incluant des menaces à leur intégrité physique, des désagréments au travail affectant leur carrière avec le risque d'être rétrogradé, voire renvoyé.

Quand les canaux de communication sont bloqués au sein des organisations ou qu'on ne peut pas leur faire confiance, ou que l'organisation elle-même est impliquée dans les méfaits ou leur couverture, il est vital que les individus puissent signaler leurs inquiétudes, de manière sûre, aux autorités externes compétentes, voire plus largement si nécessaire.

Signaler aux organisations, aux autorités compétentes externes ou au public le risque, l'inconduite, l'activité malhonnête ou illégale ou, encore, les questions importantes d'intérêt général est appelé « lancement d'alerte ».

Le lancement d'alerte couvre tout le spectre de telles communications. C'est un droit démocratique étroitement lié à la liberté d'expression et le droit de pétition, un filet de sécurité de l'intérêt général qui protège la transparence publique et la redevabilité démocratique.

La protection des lanceurs d'alerte est relativement nouvelle dans l'agenda d'ouverture de la gouvernance publique et, alors que des lois sur ce sujet deviennent de plus en plus populaires, il est crucial qu'elles puissent être appliquées.

Alors que de telles lois sont de plus en plus populaires, il est essentiel qu'elles puissent être appliquées. Si les droits qu'elles offrent ne sont que symboliques, les salariés et autres lanceurs d'alerte courent un plus grand risque, dans la mesure où ils sont invités à faire des révélations sans bénéficier d'une protection ou de la garantie que la situation dénoncée fera l'objet d'un suivi.

Les gouvernements ont la responsabilité de faciliter le lancement d'alerte et, ce faisant, de protéger les lanceurs d'alerte qui agissent pour l'intérêt général. Les lois qui reconnaissent le droit, pour ceux qui agissent dans l'intérêt général à ne pas subir de préjudice ou de menace, et s'appuient sur les principes démocratiques de liberté d'expression et de liberté d'information, sont critiques.

Elles offrent aux individus une alternative sûre au silence qui permet à la négligence et à l'inconduite de prendre racine. La protection des lanceurs d'alerte offre également une solution de rechange importante aux fuites anonymes - une forme d'autoconservation qui peut compromettre à la fois l'intérêt public et celui du lanceur d'alerte.

La plupart des instruments internationaux sur la protection des lanceurs d'alerte ont reconnu l'importance d'avoir des lois de protection des lanceurs d'alerte dans un cadre efficace de lutte contre la corruption. (voir par exemple les exigences en matière de protection des lanceurs d'alerte dans la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003), la Recommandation du Conseil de lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (OCDE, 2009) (Recommandation sur la lutte contre la corruption), la Recommandation sur amélioration du comportement éthique dans la fonction publique (OCDE, 1998), les Conventions civile et pénale sur la corruption (Conseil de l'Europe,1999), la Convention interaméricaine contre la corruption (1996) et la Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption (2003)).

Ces instruments fournissent une bonne base sur laquelle développer les cadres juridiques et institutionnels pour faciliter le lancement d'alerte et la protection des lanceurs d'alerte pour une catégorie plus large d'information d'intérêt général. Les gouvernements doivent également protéger les lanceurs d'alerte au niveau international, renforcer le soutien et la protection là où elle est insuffisante, notamment dans les chaînes de production multinationales ou dans des cadres réglementaires et juridiques.

Bien qu'il incombe aux gouvernements de faciliter des canaux sûrs et efficaces pour le lancement d'alerte et la protection des lanceurs d'alerte, la société civile a un rôle complémentaire dans la promotion de la protection de ceux qui s'avancent pour protéger l'intérêt général, en particulier quand il conteste l'autorité publique. Une société civile engagée peut veiller à ce que les réponses juridiques et pratiques au lancement d'alerte soient efficaces et appliquées de manière appropriée à long terme.

NB: Cette rubrique est principalement axée sur le lancement d'alerte qui découle d'une relation de travail. Cependant, il y a des chevauchements importants avec les protections nécessaires de ceux qu'on peut considérer comme des « défenseurs des droits de l'Homme », des journalistes et de leurs sources ainsi que la protection des témoins encourant un danger physique.

Exemples d'engagements

Niveau initial

Examiner et renforcer les lois et politiques sur le lancement d'alerte

Niveau intermédiaire

Établir une campagne de sensibilisation du public sur la valeur du lancement d'alerte

Mettre en place ou soutenir des services confidentiels et indépendants, apportant un conseil aux lanceurs d'alerte

Innovation

Garantir que les autorités compétentes aient le mandat, les pouvoirs et les ressources pour faciliter le lancement d'alerte et pour protéger les lanceurs d'alerte.

Étendre la protection des lanceurs d'alerte aux personnes travaillant avec des informations sensibles ou classifiées

Innovation

Créer un fonds public pour soutenir les lanceurs d'alerte

Vie privée et protection des données⁵

Introduction

La vie privée est un droit humain internationalement reconnu consacré dans la déclaration universelle des droits de l'Homme, le pacte international des droits civils et politiques et dans les constitutions de plus de 100 pays à travers le monde. La vie privée est non seulement un droit important en soi mais aussi un élément clé de l'autonomie et la dignité des personnes. C'est un levier pour garantir les libertés politiques, spirituelles, religieuses et même sexuelles. Elle est centrale pour définir la relation ainsi que l'interaction sociale entre les citoyens et l'Etat.

Les technologies de l'information ont rendu possible la collecte, le stockage, le partage et l'analyse des données par des moyens jusqu'ici inimaginables. De même, le droit à la vie privée a évolué pour intégrer un droit à la protection des données personnelles. Le concept de protection des données implique que les individus aient le droit de décider ce qu'ils veulent partager ou échanger comme informations personnelles et sous quelles conditions ils vont le faire. Les lois sur la protection des données comprennent généralement des garanties de protection quant à la sécurité des données personnelles et quant à leur utilisation conditionnée.

Les droits à la vie privée et à la protection des données ont une incidence sur une multitude d'institutions publiques, qu'elles recueillent des données sur les citoyens et les stockent ou qu'elles les régulent. En particulier, la police et les services de sécurité publique ont des responsabilités qui engendrent inéluctablement une intrusion dans la sphère privée. C'est le cas quand ils ont des objectifs plus larges impliquant la justice pénale ou la protection de la sécurité nationale. Les fonctions de la police et des agences de sécurité peuvent toucher des questions relatives à la vie privée pour les recherches, les pouvoirs de saisie, les activités de surveillance des communications et la mise en place de bases de données ADN.

La vie privée est également une notion importante au regard des lois relatives au droit à l'information, dans la mesure où il y a des conséquences sur les individus. C'est le cas par exemple de la mise en place de bases de données d'identification et d'enregistrement comme pour les soins de santé ou pour les élections.

Parce que les technologies sont en train de changer si rapidement la nature et la valeur de l'information et en raison des volumes très importants de données à caractère personnel qui sont générés, transmis, partagés et agrégés, il est essentiel que les institutions publiques soient transparentes. Cette transparence concerne à la fois le type et le volume de données collectées mais aussi les moyens et les modes de surveillance utilisés. Il devrait y avoir des mécanismes pour rendre compte des actions de l'État ainsi que des lois explicites et claires pour régir son pouvoir de surveiller et d'accéder aux données véhiculées dans les communications.

Organismes spécialisés :

Privacy International - <https://www.privacyinternational.org/>

Open Rights Group - <http://www.openrightsgroup.org/>

⁵ Chapitre non encore stabilisé, en cours de rédaction <http://www.opengovguide.com/news/privacy-call-comments-new-topic-guide/>

Electronic Frontiers Foundation - <https://www.eff.org/>

European Data Protection Supervisor - <https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/EDPS>

OCDE <http://www.oecd.org/fr/sti/ieconomie/securitedelinformationetlavieprivee.htm>

Global Privacy Enforcement Network <https://www.privacyenforcement.net>

Exemples d'engagements

Niveau initial

Publier des ressources permettant de sensibiliser le public à l'importance de la protection des données personnelles

Publier les lois définissant les pouvoirs de surveillance de la puissance publique et des agences de renseignement

Niveau intermédiaire

Promulguer des lois relatives à la protection des données personnelles

Abroger toute impératif d'identification des utilisateurs de téléphone ou d'internet

Niveau avancé

Publier des rapports de transparence sur les activités de surveillance

S'assurer de la conformité des lois relatives à la surveillance par les agences de renseignement vis-à-vis des Principes internationaux sur l'application des droits de l'Homme à la surveillance des communications⁶.

Innovation

Mettre en place un organisme de supervision responsable de garantir que les nouvelles technologies et techniques adoptées par la police et par les agences de sécurité respectent les droits à la vie privée

⁶ [NdT : <https://fr.necessaryandproportionate.org/text>]

Chapitres spécialisés

Ces chapitres seront traduits dans une version ultérieure.

Aide internationale

Construction

Elections

Environnement

Industries extractives

Pêche

Terre

Parlements

Police et sécurité publique

Impôts et fraude fiscale

Déclaration de Gouvernement ouvert⁷

Septembre 2011

En tant que membres du Partenariat pour un Gouvernement ouvert, attachés aux principes énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention des Nations Unies contre la corruption et autres instruments internationaux applicables en matière de droits de l'homme et de bonne gouvernance:

Nous constatons que partout à travers le monde des citoyens réclament plus d'ouverture de la part de leur gouvernement. Ils espèrent une plus grande participation des citoyens aux affaires publiques et cherchent de nouveaux moyens de rendre leurs gouvernements plus transparents, réactifs, responsables et efficaces.

Nous reconnaissons que les pays se situent à des étapes différentes dans leurs efforts d'ouverture et que chacun de nous suit une démarche conforme à ses priorités nationales, à des circonstances particulières et aux aspirations de ses citoyens.

Nous assumons la responsabilité qui nous incombe de nous saisir de cette occasion pour raffermir notre engagement à promouvoir la transparence, combattre la corruption, accroître le pouvoir des citoyens et mettre la puissance des nouvelles technologies au service d'un gouvernement plus efficace et responsable.

Nous réaffirmons la valeur de l'ouverture dans notre dialogue avec les citoyens pour améliorer les services, gérer les ressources publiques, soutenir l'innovation et accroître la sécurité des communautés. Nous adoptons les principes de la transparence et d'ouverture de la gouvernance publique afin d'accroître la prospérité, le bien-être et la dignité humaine dans nos pays respectifs et dans un monde de plus en plus interconnecté.

Tous ensemble, nous prenons les engagements suivants :

Accroître la disponibilité de l'information relative à l'activité gouvernementale.

Les gouvernements recueillent et détiennent de l'information pour le compte des citoyens et ces derniers ont le droit d'accéder aux informations sur l'activité gouvernementale. Nous nous engageons à accroître la divulgation et l'accès à l'information sur les activités des organismes publics à tous les niveaux de gouvernement. Nous nous engageons à accroître nos efforts de collecte et de publication systématiques des données relatives aux dépenses et au rendement des services publics et autres activités essentielles. Nous nous engageons à livrer de façon proactive de l'information de haute valeur, y compris des données brutes, au moment opportun, dans des formats que le public peut aisément repérer, comprendre et utiliser et qui facilitent la réutilisation. Nous nous engageons à donner accès à des recours efficaces lorsque des informations ou des enregistrements correspondants sont mal tenus, y compris par une supervision efficace du processus de recours.

⁷ Traduction de <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>, qui est signée par les états annonçant officiellement leur adhésion à l'OGP, et jointe à leur plan d'actions, co-élaboré avec la société civile. NB : le terme « gouvernement » doit être pris avec un certain recul dans ce texte (voir Note terminologique p. 6).

Nous reconnaissons l'importance des normes ouvertes comme moyen de favoriser l'accès aux données publiques par la société civile et faciliter l'interopérabilité des systèmes d'information publics. Nous nous engageons à solliciter l'avis de public afin d'identifier les informations les plus en demande et nous promettons de tenir compte de cet avis dans la mesure du possible.

Appuyer la participation civique.

Nous reconnaissons la valeur de la participation publique, sur une base égalitaire et non discriminatoire, dans la prise de décision et la formulation des politiques. L'engagement du public, notamment en assurant l'entière participation des femmes, augmente l'efficacité des gouvernements, lesquels profitent du savoir, des idées et de la supervision du plus grand nombre. Nous nous engageons à rendre la prise de décision et la formulation des politiques plus transparente, à établir et faire usage de nouveaux canaux de communication pour recueillir les avis du public et à accroître la participation des citoyens dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des activités des organismes publics. Nous nous engageons à protéger la capacité des organismes sans but lucratif et autres organisations de la société civile à mener des actions conformes à nos propres engagements envers la liberté d'expression, d'association et d'opinion. Nous nous engageons à établir des mécanismes qui assurent une plus grande collaboration entre les gouvernements et les organisations de la société civile et les entreprises privées.

Mettre en œuvre les normes d'intégrité professionnelle les plus strictes dans toutes nos administrations.

Un gouvernement responsable de ses actions implique le respect de normes éthiques et de codes déontologiques sévères par ses agents. Nous nous engageons à nous doter de politiques, mécanismes et pratiques anticorruptions robustes, qui garantissent la transparence de la gestion des finances et des marchés publics et renforcent de la primauté du droit. Nous nous engageons à maintenir ou établir un cadre juridique afin de rendre publique l'information sur les revenus et les actifs des hauts fonctionnaires. Nous nous engageons à faire adopter et mettre en œuvre des règlements visant à protéger les dénonciateurs. Nous nous engageons à rendre publique l'information concernant les activités et l'efficacité de nos organismes de prévention et de lutte contre la corruption, de même que les procédures des recours offerts par ces organismes, dans le respect de la confidentialité des informations spécifiques à l'application de la loi. Nous nous engageons à renforcer les mesures de dissuasion contre les pots-de-vin et autres moyens de corruption dans les secteurs publics et privés, de même qu'à partager information et expertise.

Accroître l'accès aux nouvelles technologies pour l'ouverture et la responsabilité.

Les nouvelles technologies offrent des possibilités accrues de partage d'information, de participation du public et de collaboration. Notre intention est d'exploiter ces technologies pour rendre publique plus d'information de sorte qu'un plus grand nombre de citoyens seront en mesure de comprendre ce que font leurs gouvernements et d'influer sur les prises de décision. Nous nous engageons à développer des espaces en ligne accessibles et sécurisés qui serviront de plateformes pour livrer les services, faire participer le public et partager de l'information et des idées. Nous reconnaissons qu'un accès abordable et équitable à la technologie constitue un défi et nous nous engageons à accroître la connectivité en ligne et mobile tout en faisant la promotion de l'usage de mécanismes alternatifs de participation civique. Nous nous engageons à faire participer la société civile et la communauté des

affaires en vue d'identifier des pratiques efficaces et des approches novatrices permettant de tirer avantage des nouvelles technologies pour donner le pouvoir au peuple et promouvoir la transparence au sein des gouvernements. Nous reconnaissons également qu'accroître l'accès à la technologie implique de développer la capacité des gouvernements et des citoyens de s'en servir. Nous nous engageons à soutenir et à développer l'utilisation des innovations technologiques autant par les fonctionnaires que les citoyens. Nous comprenons aussi que la technologie doit servir de complément et non de substitut à une information claire, utilisable et utile.

Nous sommes conscients que le gouvernement ouvert s'établira par étape et qu'il exige de nous un engagement continu et soutenu. Nous nous engageons donc à rapporter publiquement sur les mesures que nous prenons pour concrétiser les principes qui le sous-tendent, à consulter le public sur leur mise en œuvre et à ajuster nos objectifs en fonction des nouveaux défis et opportunités qui pourront se présenter.

Nous prenons l'engagement de mener par l'exemple et de contribuer au progrès de l'ouverture gouvernementale dans les autres pays en partageant expertise et meilleures pratiques et en entreprenant de réaliser les engagements de cette déclaration sur une base volontaire et sans contrainte. Notre but est de favoriser l'innovation et d'encourager le progrès et non de définir des normes devant être employées comme condition préalables à la coopération ou à l'assistance ou encore pour comparer les pays entre eux. Nous rappelons l'importance de promouvoir l'ouverture, une approche globale et la disponibilité d'une assistance technique pour le renforcement des capacités et des institutions.

Nous nous engageons à respecter ces principes dans notre action internationale et à travailler à la promotion d'une culture mondiale d'ouverture gouvernementale qui donne le pouvoir aux citoyens, réponde à leur attentes et fasse progresser les idéaux du gouvernement ouvert et participatif du 21^e siècle.