

# Mécanisme d'évaluation indépendant

Examen du plan d'action :  
France 2023–2025

---

Open  
Government  
Partnership



Independent  
Reporting  
Mechanism

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| Section I : Aperçu du plan d'action 2023-2025                                     | 2  |
| Section II : Engagements prometteurs dans le plan d'action 2023-2025 de la France | 5  |
| Section III : Méthodologie et indicateurs du MEI                                  | 16 |
| Annexe 1 Données par engagement   | 19 |
| Annexe 2 : Co-création du plan d'action   | 21 |

## Section I : Aperçu du plan d'action 2023-2025

**Le quatrième plan d'action national de la France comprend 17 engagements, dont une initiative prometteuse visant à créer un statut juridique pour les citoyens qui participent aux opportunités de démocratie délibérative. Par rapport au plan précédent, ses engagements sont moins nombreux, plus ciblés, et possèdent une orientation plus claire. L'établissement d'un espace multipartite permanent pourrait permettre de contrôler efficacement la mise en œuvre de ces engagements.**

Le quatrième plan d'action national de la France comprend 17 engagements. Ceux-ci s'articulent en trois priorités thématiques : la participation citoyenne et les pratiques en matière d'innovation démocratique, l'engagement citoyen pour répondre aux principaux défis de politique publique, et les applications du numérique dans le contexte d'un gouvernement ouvert. Ces engagements s'inscrivent dans la continuité des efforts déployés à ce jour pour encourager la participation dans les réformes des soins de santé et de l'éducation, lutter contre la désinformation, et mettre en place un baromètre permettant de communiquer les résultats de l'action publique. Ce plan d'action priorise également la participation citoyenne, en incluant de nouveaux engagements concernant la participation aux mécanismes de démocratie délibérative et les consultations portant sur la planification écologique locale. Le plan d'action actuel comprend des engagements moins nombreux mais plus ciblés que le plan d'action 2021-2023, démontrant ainsi une nette amélioration au niveau de sa conception. De plus, la plupart des engagements s'accompagnent de jalons qui permettent d'utiliser des points de repère, d'évaluer les progrès accomplis, et d'identifier les réussites.

L'engagement 5 est le plus prometteur de ce plan d'action. Il constitue un premier pas vers la création d'un statut juridique protégé pour les citoyens qui participent à des mécanismes de démocratie délibérative, comme des assemblées citoyennes. À l'instar des jurés, une protection et une indemnité pourraient être accordées pour améliorer l'égalité des chances de participation, indépendamment du statut socio-économique. Cet engagement unique au monde pourrait s'avérer révolutionnaire du point de vue du droit du

### APERÇU

**Participe depuis :** 2014

**Nombre d'engagements :** 17

#### Aperçu des engagements :

Engagements dans une optique de gouvernement ouvert : 15 (88 %)

Engagements présentant un potentiel de résultats substantiel : 0 (0 %)

Engagements prometteurs : 1 (6 %)

#### Domaines politiques :

Reportés des plans d'action précédents :

- Politique concernant la santé
- Politique concernant l'éducation
- Transparence concernant les résultats obtenus par les politiques publiques
- Lutte contre la désinformation
- Planification environnementale

Nouveaux domaines politiques de ce plan d'action :

- Simplification de la participation civique

**Conformité aux exigences minimales du PGO en matière de co-création :**

Non

travail français. S'inscrivant dans un effort plus vaste combinant démocratie participative et démocratie représentative, il s'appuie sur les progrès accomplis par l'organisation de conventions citoyennes, par la réforme du Conseil économique social et environnemental pour mener des consultations majeures qui incluent la société civile, et par le soutien que propose le Centre interministériel de la participation citoyenne aux administrations.<sup>1</sup>

De nombreux engagements poursuivent des initiatives lancées avant la période du plan d'action, sans toutefois préciser la façon dont le processus de Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) leur permettrait d'ajouter de la valeur aux réformes. Certains engagements pourraient également clarifier le champ des réformes qu'ils visent. Les engagements 8, 9 et 11, par exemple, poursuivent les efforts déployés dans le cadre de la participation aux réformes des soins de santé et de l'éducation. Or, ceux-ci pourraient avoir un impact plus important si les responsables de leur mise en œuvre définissaient concrètement des objectifs ambitieux au-delà de ce qui a été accompli par le plan d'action précédent. D'autres engagements (1, 6 et 10) se focalisant sur la participation civique pourraient également garantir que le public ait la possibilité de participer aux prises de décisions gouvernementales. Ces mesures pourraient aller plus loin pour combler le fossé qui existe entre les consultations publiques et l'adoption gouvernementale des suggestions citoyennes.<sup>2</sup> À titre d'illustration, dans le cas de l'Engagement 10 sur les consultations citoyennes concernant les politiques écologiques locales, les responsables de la mise en œuvre pourraient veiller à ce que tous les acteurs non gouvernementaux des régions françaises jouent un rôle pour influencer le contenu des plans écologiques régionaux, au lieu d'encourager simplement leur implication par le biais des régions.

Le processus du PGO demeure piloté par la Direction interministérielle de la transformation publique. À la mi-2023, le ministre chargé du Renouveau démocratique et porte-parole du gouvernement est devenu le responsable politique du PGO au niveau du cabinet. Selon plusieurs organisations de la société civile (OSC), la Direction et le ministre sont parfaitement placés pour piloter ces efforts.<sup>3</sup> S'agissant du processus d'élaboration du plan d'action, le ministre et la Direction ont organisé deux ateliers de co-création en octobre et en novembre 2023. Ces ateliers réunissaient les ministères concernés, ainsi que des organisations de la société civile et des universitaires. Ces ateliers ont été co-organisés avec deux OSC : Transparency International France et Démocratie Ouverte.<sup>4</sup> La participation au premier atelier était limitée à 12 OSC et 12 experts gouvernementaux. Toutes les propositions identifiées ont ensuite été documentées et publiées sur la plateforme en ligne Klaxoon afin de recueillir des commentaires.<sup>5</sup> Le deuxième atelier a réuni davantage d'OSC. Le gouvernement a présenté un document intitulé « Ce que la société civile nous a dit » ainsi que 37 projets d'engagements. À l'issue de ces ateliers, la société civile a identifié des engagements prioritaires parmi lesquels les organes gouvernementaux ont choisi les propositions qui donneraient lieu aux engagements du plan d'action, sur la base de leur faisabilité. La version finale du plan d'action n'a pas été soumise à une consultation publique. Selon le point de contact du PGO, cela s'expliquait par la nécessité de soumettre le plan avant la fin de l'année, à une période particulièrement chargée.<sup>6</sup> Ce plan a été adopté et publié en décembre 2023. Le point de contact a également indiqué que les engagements 1, 2, 3, 5, 7 et 17 provenaient de discussions avec la société civile.<sup>7</sup> Certaines priorités des parties prenantes n'ont pas été intégrées au plan d'action, notamment les propositions sur la transparence en matière de représentation d'intérêts, de marchés publics, d'information publique en ligne, de financement politique et de propriété effective.<sup>8</sup> Ce plan a été adopté et publié en décembre 2023.

L'élaboration du plan d'action du PGO de la France n'a pas satisfait aux exigences minimales en matière d'espace de dialogue, de référentiel, de préavis et de réponse raisonnée formulées dans les normes de participation et de co-création du PGO. Dans la mesure où ces normes actualisées sont entrées en vigueur en 2022, le PGO a accordé un sursis de 24 mois pour garantir une transition équitable et transparente. Étant donné que ce plan d'action a été co-créé et soumis avant le 31 décembre 2023, il bénéficie de ce sursis, et les conséquences procédurales normalement imposées au non-respect des normes ne sont pas applicables ici. Il s'est avéré que la France avait agi à l'encontre du processus du PGO durant le précédent cycle de son plan d'action.<sup>9</sup>

La mise en œuvre pourrait être impactée par le climat politique en France. À l'issue des élections législatives anticipées de juin-juillet 2024, le président de la République a perdu sa majorité parlementaire, entraînant la création d'un gouvernement de coalition. La poursuite des priorités de ce plan d'action par le prochain gouvernement français serait essentielle pour obtenir des résultats. Un renforcement des ressources de la Direction interministérielle de la transformation publique serait nécessaire afin de coordonner et de communiquer sur le processus du PGO.

---

<sup>1</sup> « Plan d'action national de la France 2024-2026, » 3 janvier 2024,

<https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/france-action-plan-2023-2025-december/>.

<sup>2</sup> Pierre-Yves Guihéneuf, « La participation citoyenne, un fait minoritaire », *démocraties*, 9 décembre 2023,

<https://democraties.media/les-citoyens-qui-veulent-participer-une-petite-minorite/>.

<sup>3</sup> Dorian Dreuil (Responsable des plaidoyers et campagnes chez Démocratie Ouverte), entretien avec le MEI, 4 juin 2024 ; Kevin Gernier (Responsable des plaidoyers chez Transparency International France), entretien avec le MEI, 30 mai 2024.

<sup>4</sup> Mayara Soares Faria (Conseillère en Relations internationales et Gouvernement ouvert au Cabinet de la Direction interministérielle de la transformation publique), entretien avec le MEI, 15 avril 2024.

<sup>5</sup> La plateforme Klaxoon est disponible à : <https://klaxoon.com/fr>.

<sup>6</sup> Mayara Soares Faria, entretien.

<sup>7</sup> *Id.*

<sup>8</sup> Anticor, « Partenariat pour un gouvernement ouvert : les propositions d'Anticor » : 16 février 2024,

<https://www.anticor.org/2024/02/16/parteneriat-pour-un-gouvernement-ouvert-les-propositions-danticor/>.

<sup>9</sup> Partenariat pour un gouvernement ouvert, France – Lettre contraire au processus (août 2022), 31 août 2022,

<https://www.opengovpartnership.org/documents/france-contrary-to-process-letter-august-2022/>.

## Section II : Engagements prometteurs dans le plan d'action 2023-2025 de la France

L'examen suivant porte sur un engagement que le MEI a identifié comme capable d'obtenir les résultats les plus prometteurs. Les engagements prometteurs sont ceux qui concernent un domaine politique important pour les parties prenantes ou au regard du contexte national. Ils doivent être vérifiables, s'inscrire dans une logique de gouvernement ouvert et présenter un potentiel de résultats modeste ou substantiel. Cet examen fournit également une analyse des défis, des opportunités et des recommandations nécessaires pour accompagner le processus d'apprentissage et de mise en œuvre de ce plan d'action.

### Tableau 1. Engagements prometteurs

| Engagements prometteurs   |
|---|
| <b>5. Statut du citoyen participant :</b> Cet engagement vise à faciliter la participation des citoyens à des initiatives participatives et délibératives, comme par exemple les assemblées citoyennes, par la création d'un statut de « citoyen participant ». |

#### Engagement 5 : Statut du citoyen participant

Ministère du Renouveau démocratique et Conseil économique social et environnemental

Pour une description complète de cet engagement, voir l'Engagement 5 du [Plan d'action national pour la France 2023-2025](#).

#### Contexte et objectifs :

Les démarches participatives et délibératives de la France, comme les assemblées citoyennes,<sup>1</sup> réunissent de manière aléatoire des participants parmi un large éventail de citoyens afin d'encourager une participation publique inclusive dans la prise de décision gouvernementale. Un politologue de l'Université d'Avignon a révélé que ces mécanismes de participation institutionnalisés mobilisaient près de 1 % de la population.<sup>2</sup> Or certains citoyens n'ont pas les moyens de se porter volontaires en raison de contraintes professionnelles, économiques ou familiales. Cet engagement vise à définir formellement le statut de « citoyen participant » avec la mise en place d'un « congé » citoyen assorti d'une indemnisation provisoire spéciale, et d'une reconnaissance des compétences acquises. Son but est d'aider les citoyens à participer à ces initiatives participatives et délibératives, quel que soit leur niveau de revenus. Cet engagement a été proposé par le gouvernement. S'inscrivant dans le cadre d'un effort plus vaste combinant démocratie participative et démocratie représentative, il s'appuie sur les progrès accomplis par l'organisation de conventions citoyennes, par la réforme du Conseil économique social et environnemental pour mener des consultations majeures qui incluent la société civile, et par le soutien que propose le Centre interministériel de la participation citoyenne aux administrations.<sup>3</sup> Cet engagement répond aux demandes de longue date de la société civile, exprimées dans une lettre ouverte en 2020.<sup>4</sup>

#### Potentiel de résultats : Modeste

Cet engagement répond à la sous-représentation de certaines catégories socio-professionnelles dans les initiatives participatives et délibératives du gouvernement français, notamment les personnes en situation de précarité, les familles monoparentales, et les travailleurs postés.

Comme l'expliquait la lettre ouverte de 2020, pour participer à des conventions à grande échelle ou à des consultations locales, les citoyens doivent adapter leurs temps de vie et être mentalement disponibles. Sans statut formel, les salariés se voient parfois refuser des congés de la part de leurs employeurs suite à un manque de compréhension des intérêts civiques en jeu.<sup>5</sup> L'OCDE et le Conseil de l'Europe ont souligné à quel point il était important de mettre en place des cadres inclusifs de participation publique répondant à tous les besoins spécifiques afin que chaque individu soit en mesure d'exercer son droit de participation.<sup>6</sup> La France serait le premier pays au monde à lancer cette discussion et à mettre en œuvre le cadre approprié.

Cet engagement met en place les premières étapes de la création d'un statut juridique protégé pour les citoyens qui participent à ces mécanismes, à l'instar des personnes appelées à être juré. L'objectif n'est pas de créer un groupe de citoyens professionnels représentant d'autres citoyens, mais d'élargir l'engagement et la rotation citoyens.<sup>7</sup> Ce statut juridique pourrait favoriser l'intégration de la démocratie participative au sein de l'État et de la société, en renforçant l'inclusion et la crédibilité. Un représentant de la société civile a souligné à quel point il était important de protéger juridiquement le droit au congé citoyen dans le contexte de la participation à une initiative participative ou délibérative. Cette personne a également salué l'adoption par l'engagement des principales priorités de la société civile, à savoir les paiements, les congés temporaires spéciaux et un programme de reconnaissance des compétences acquises. Cette même personne a fait remarquer que le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) disposait déjà d'un système d'indemnisation des citoyens participants, établi par un décret gouvernemental (le CESE a été créé par les Articles 69 à 71 de la Constitution de 1958. Il conseille les organes législatifs sur les politiques économiques, sociales et environnementales et organise des consultations citoyennes au niveau national). Toutefois, le décret du CESE ne prévoit pas de droit d'indemnisation général dans le cadre d'autres consultations et n'inclut pas les privilèges nécessaires cités par l'engagement.<sup>8</sup> Les parties prenantes gouvernementales estiment par ailleurs que cet engagement revêt une importance clé en tant que cadre juridique nécessaire pour soutenir l'institutionnalisation des initiatives participatives, comme les conventions citoyennes.<sup>9</sup>

Même si l'énoncé de l'engagement prévoit de « définir » le cadre de ce statut juridique, il ne garantit pas pleinement la portée de ce statut et ne décrit pas la façon dont celui-ci serait adopté. Toutes les parties prenantes interrogées ont convenu que l'adoption d'un statut de « citoyen participant » devrait entraîner une réforme du droit du travail et d'autres lois.<sup>10</sup> Les principaux responsables de la mise en œuvre de l'engagement sont le ministère du Renouveau démocratique et le Conseil Économique Social et Environnemental. Or ceux-ci ne font pas partie du pouvoir législatif et ils ne peuvent donc pas garantir l'adoption de réformes juridiques. Dans la mesure où cet engagement ne garantit pas la mise en place du cadre juridique contraignant nécessaire dans le délai de mise en œuvre de deux ans, son potentiel en matière de résultats est modeste. Au-delà de la période de mise en œuvre du plan d'action, cette réforme pourrait toutefois produire des résultats significatifs.

### **Opportunités, défis et recommandations lors de la mise en œuvre**

Sans confirmer l'adoption d'un cadre juridique nécessaire, cet engagement soulève néanmoins la possibilité d'établir un cadre juridique contraignant pour le statut de « citoyen participant ». Ce cadre garantirait la liberté de choix et d'expression de chaque citoyen dans le cadre des mécanismes de consultation, quels que soient sa situation économique ou son statut professionnel. Le rôle de la participation citoyenne serait ainsi institutionnalisé. Ce point est en

corrélation avec deux des défis de l'engagement : sa portée et ses coûts. Un expert juridique en démocratie directe a également souligné que la création de ce statut pourrait entraîner des coûts considérables pour les administrations nationales et locales dans le cadre de la participation en présentiel. Une planification budgétaire préalable serait par conséquent nécessaire pour ne pas dissuader les décideurs de mettre en œuvre des initiatives participatives et délibératives.<sup>11</sup> Dans ses prochains plans d'action, le gouvernement pourrait renforcer l'intégration de la participation citoyenne dans les prises de décision en associant des assemblées citoyennes à des référendums publics plus larges visant à garantir des décisions publiques contraignantes, ou en permettant aux citoyens de décider des domaines politiques qui se prêtent à la démocratie participative.<sup>12</sup>

Pour soutenir la mise en œuvre de cet engagement, le MEI recommande les actions suivantes :

- **L'implication des citoyens ayant participé aux processus délibératifs et des acteurs de la société civile et du secteur du travail** dans la mise en œuvre de cet engagement. L'implication des principaux représentants sectoriels, ainsi que des personnes qui possèdent une expérience réelle de l'impact des processus délibératifs sur le travail et sur la vie personnelle, serait précieuse pour veiller à ce que les futures propositions législatives ou mises en œuvre d'un statut juridique répondent de manière adéquate aux obstacles qui entravent actuellement la participation. Le fait d'inclure des groupes probablement sous-représentés aidera par ailleurs à identifier ce qui dissuade leur participation et à répondre à leurs besoins.
- **L'intégration par le gouvernement d'un examen multipartite permanent dans la mise en œuvre du statut juridique** pour garantir l'application qui est attendue et identifier des lacunes ou des conséquences imprévues. Le gouvernement pourrait inclure des organisations de la société civile, des experts juridiques spécialisés dans les processus délibératifs, ainsi que des universitaires et des citoyens.
- **L'élaboration et l'organisation par les responsables de la mise en œuvre de séances d'information destinées aux législateurs, expliquant l'impact positif et la nécessité d'intégrer un statut de « participant » légalement protégé aux processus de délibération.** La société civile pourrait être impliquée afin de fournir des ressources éducatives qui sensibilisent et encouragent le soutien nécessaire à la réforme juridique. On pourrait également envisager l'élaboration d'une étude sur les avantages et les coûts anticipés de la mise en œuvre d'une telle réforme, étayée de faits et de chiffres pour faciliter la compréhension et offrir une base de discussion. La création d'une coalition de parties intéressées au sein des institutions publiques pourrait apporter un soutien institutionnel non seulement à la réforme juridique, mais aussi à sa mise en œuvre ultérieure. Le CESE pourrait également souligner les avantages que présente son indemnisation des citoyens participants en tant que mécanisme efficace déjà existant.
- **L'élaboration par le gouvernement de documents d'information pour sensibiliser les institutions publiques et le monde des affaires.** Ces documents aideraient à mieux comprendre l'objectif et les avantages que présente une telle réforme, ainsi que les exigences et les considérations liées à sa mise en œuvre sur le long terme. Ils pourraient également permettre aux institutions et aux entreprises d'examiner la façon dont ce changement les affectera. Les citoyens auraient quant à eux la possibilité de se renseigner sur leurs droits dans le cadre de ce statut juridique.
- **Le déploiement des aspects pratiques du cadre par le gouvernement au sein des processus de délibération existants.** On pourrait concevoir, par exemple, une forme d'indemnisation qui favoriserait la participation de plus larges catégories de

citoyens, ou des lettres officielles destinées aux employeurs, soulignant l'objectif d'élargissement de l'engagement des citoyens. Le gouvernement pourrait également envisager de déployer ces aspects pratiques dans le cadre de ses mécanismes de participation citoyenne existants aux niveaux local ou régional. La France pourrait s'inspirer d'autres pays membres du PGO qui, comme le Royaume-Uni par exemple, indemnisent les citoyens qui participent aux processus de délibération.<sup>13</sup>

### **Autres engagements**

Les autres engagements que le MEI n'a pas identifiés comme des engagements prometteurs sont évoqués ci-dessous. Cet examen propose des recommandations contribuant à l'apprentissage et à la mise en œuvre de ces engagements.

L'engagement 1 vise à réaliser un état des lieux des démarches de participation et d'innovation démocratique pour favoriser l'adoption et le déploiement de ces pratiques à large échelle dans tous les ministères. Cet engagement compléterait les états des lieux qui portent sur les pratiques participatives en matière d'affaires sociales<sup>14</sup> et de quartiers prioritaires (zones défavorisées confrontées à des défis socio-économiques).<sup>15</sup> Le principal résultat de cet engagement consiste à identifier les domaines dans lesquels les pratiques participatives ajoutent réellement de la valeur à la démocratie représentative, et d'informer les administrations sur les bonnes pratiques à adopter. Afin de soutenir la mise en œuvre de cet engagement, le MEI recommande que l'état des lieux utilise des lignes directrices claires afin d'identifier les bonnes pratiques qui se sont avérées les plus efficaces en matière de participation civique. Il serait également utile d'envisager la mise en place de mécanismes spécifiques permettant aux ministères d'adopter ces pratiques.

L'engagement 2 se concentre sur la formation des agents publics en matière de facilitation et de participation citoyenne. Le plan d'action indique que ces formations non obligatoires seront proposées à tous les agents publics sur une base volontaire. Un représentant de la société civile a fait remarquer que ces formations pourraient porter sur un domaine d'intérêt spécifique, même si un représentant du gouvernement a déclaré que la formation se concentrerait davantage sur les méthodes et outils.<sup>16</sup> Tel qu'il est rédigé, cet engagement manque de clarté sur la façon dont ces formations pourraient présenter une valeur ajoutée par rapport aux formations similaires qui ont été proposées par le passé. Pour aller de l'avant, la Direction interministérielle de la transformation publique pourrait travailler avec la société civile afin de définir clairement les résultats de cette formation. La valeur ajoutée de ces formations réside dans leur existence au niveau interministériel, lequel inclut également les niveaux régionaux et locaux, ainsi que d'autres entités publiques. Ce serait la première fois que ce type de formation serait déployé à cette échelle.<sup>17</sup>

L'engagement 3 vise à créer un Forum du PGO multipartite. Si la méthodologie d'évaluation du MEI indique que le potentiel de cet engagement en matière de résultats est modeste, celui-ci pourrait néanmoins générer des changements substantiels au niveau du processus de PGO en France.

Toutes les parties prenantes interrogées ont déclaré qu'il s'agirait-là d'un élément clé pour renforcer la participation et la co-création des plans d'action du PGO de la France.<sup>18</sup> Notons aussi que cet engagement tient compte des récentes recommandations du MEI.<sup>19</sup> Le forum multipartite serait organisé par le Conseil Économique Social et Environnemental (CESE), une institution constitutionnelle. Le CESE est une institution unique en son genre dans la mesure où

le Conseil organise des consultations citoyennes au niveau national et réunit des représentants d'OSC dans les domaines de l'économie et du dialogue social, de la cohésion sociale et du secteur associatif, ainsi que de la conservation de l'environnement et de la nature.<sup>20</sup>

L'intégration du forum multipartite au sein du CESE est une approche originale qui souligne l'accent mis sur l'innovation dans les processus participatifs que prône le gouvernement.<sup>21</sup> Ce forum favoriserait la co-création de politiques pour les prochains plans d'action nationaux de PGO ainsi que la participation d'acteurs de la société civile actuellement exclus du cercle des membres du Conseil. Selon les parties prenantes, les défis de mise en œuvre pourraient éventuellement inclure l'identification d'un espace favorable pour organiser ce type de co-création dans une culture politique reposant sur des institutions représentatives, comme le parlement, pour la prise de décisions.<sup>22</sup> Si ce forum était déployé de cette manière, il s'agirait d'un forum multipartite de haut niveau. Le MEI recommande que le forum multipartite dispose de règles publiques et officielles (comme un mandat), ainsi que d'un processus de sélection de ses membres et de mécanismes de prise de décision et de redevabilité. Les membres non gouvernementaux pourraient être sélectionnés de manière transparente et bénéficier d'une représentation et de pouvoirs décisionnels égaux à ceux des membres gouvernementaux. Les parties prenantes non gouvernementales pourraient, quant à elles, être sélectionnées dans le cadre d'un processus équitable et transparent encadré par des membres de la société civile. La DITP pourrait s'inspirer de la Coalition néerlandaise « Talking About Information » qui permet aux citoyens de se porter volontaire pour participer, pour la sélection des parties prenantes non gouvernementales. Une réunion initiale serait ensuite programmée afin d'examiner le rôle que les parties prenantes intéressées pourraient et voudraient jouer et d'identifier la valeur ajoutée que celles-ci apporteraient.<sup>23</sup>

L'engagement 4 vise à renforcer le soutien technique et financier aux acteurs engagés pour la promotion des principes du gouvernement ouvert, des droits humains et de l'innovation démocratique en Afrique et dans d'autres régions partenaires de la politique d'investissement solidaire et durable de la France. Le potentiel de résultats de cet engagement manque de clarté en France car il n'a pas de focalisation nationale. Les engagements des pays bénéficiaires de ce type de soutien sont généralement évalués dans leurs plans d'action respectifs. Afin de démontrer la dimension nationale de cet engagement en matière de gouvernement ouvert, l'équipe du PAGOF pourrait permettre aux responsables publics français de tirer des leçons de pays bénéficiaires du PAGOF afin de les intégrer à leur pratique. Cette coopération permettrait par ailleurs de rapprocher les parties prenantes du gouvernement ouvert en France et les pays bénéficiaires du PAGOF.

L'engagement 6 se concentre sur la création et la diffusion d'un jeu visuel interactif appelé « Fresque de la démocratie » destiné à des ateliers, des séminaires et des événements pédagogiques. Plusieurs versions de cet outil ont déjà été développées et déployées par Démocratie Ouverte.<sup>24</sup> Selon un représentant de Démocratie Ouverte, ce jeu vise à sensibiliser et à informer les jeunes sur les règles et les procédures, souvent méconnues, de la participation publique en France.<sup>25</sup> Le gouvernement, quant à lui, a déclaré que cet engagement visait à faire mieux comprendre les défis que rencontre la vie démocratique, à promouvoir le dialogue et à échanger des idées.<sup>26</sup> Il est toutefois difficile de savoir comment cet engagement pourrait améliorer les opportunités de participation directe des citoyens aux prises de décision gouvernementales.

L'engagement 7 s'attelle à faciliter l'inscription sur les listes électorales afin de résoudre le problème de la faible participation électorale et de la mal-inscription. Si cet engagement pourrait effectivement encourager les citoyens à s'inscrire sur les listes électorales ou à renouveler leur inscription, son objectif chiffré en termes d'amélioration de la participation électorale manque de clarté. Afin de soutenir sa mise en œuvre, le MEI recommande que le gouvernement fixe des objectifs clairs et ambitieux pour l'inscription des électeurs et leur renouvellement.

L'engagement 8 poursuit les efforts déployés par le Conseil national de la Refondation (CNR) en matière de santé qui visent à réunir les citoyens, les professionnels de santé, les Agences régionales de santé, les élus, l'assurance maladie et les organisations non gouvernementales (ONG) pour orienter et prioriser les programmes du ministère de la Santé et les programmes de prévention. Ces actions ont été lancées en octobre 2022, avant la période de mise en œuvre,<sup>27</sup> et l'engagement ne fixe pas d'objectifs clairs en termes de résultats au-delà des pratiques existantes. CNR Santé dispose d'un budget dédié (30 millions d'euros par an) géré par les agences régionales de santé pour financer des projets. Les responsables de la mise en œuvre pourraient renforcer cet engagement en fixant des objectifs de participation citoyenne clairs et ambitieux au niveau de la conception, de la simplification et de la mise en œuvre de projets à fort impact dans le domaine de la santé par le biais du système du Conseil national de la Refondation.

L'engagement 9 s'inscrit lui aussi dans la continuité d'une démarche lancée en 2022 : l'initiative « Notre école, faisons-la ensemble » du Conseil national de la Refondation en matière d'éducation.<sup>28</sup> Cette initiative facilite les consultations locales afin d'identifier de nouvelles actions collectives permettant d'améliorer les résultats et le bien-être des élèves, tout en réduisant les inégalités. Il s'agit de l'un des rares engagements assortis d'un budget dédié, lequel couvre la période 2022/2027. Cet avantage pourrait éventuellement stimuler la mise en œuvre. Selon une experte juridique en démocratie directe,<sup>29</sup> cet engagement pourrait traiter des problèmes importants, comme la diminution du nombre d'enseignants et de professeurs. Cette personne indique par ailleurs que cette approche pourrait inspirer une culture de la délibération tôt dans la vie des élèves en leur enseignant à aborder les problèmes de manière collective, en discutant des arguments avec les autres et en jouant un rôle actif dans la prise de décision.<sup>30</sup> Cependant, tel qu'il est rédigé, cet engagement ne présente qu'un potentiel de résultats modeste. Il pourrait notamment inclure des paramètres plus clairs quant aux nouvelles possibilités de participation publique, en confiant le détail de la mise en œuvre à chaque établissement scolaire. Afin de soutenir sa mise en œuvre, le MEI recommande que le gouvernement fixe des objectifs clairs concernant la participation des citoyens, et plus particulièrement celle des étudiants, à la conception et à la mise en œuvre de projets éducatifs par le biais du système CNR.

L'engagement 10 vise à encourager la participation du public à la planification environnementale régionale. Cette initiative s'inscrit dans le cadre des chantiers France Nation Verte, alors que la planification écologique<sup>31</sup> a été ébauchée début 2023.<sup>32</sup> Cet engagement prévoit la participation du public aux conférences sur la planification écologique (COP) organisées dans chaque région administrative. Il inclut également l'élaboration d'un outil pédagogique similaire à la « Fresque de la démocratie » de l'engagement 6 afin d'informer les citoyens sur les initiatives de planification écologique. En septembre 2023, la première ministre a proposé des orientations de mise en œuvre pour les COP régionales. Ces COP régionales

devraient comprendre une évaluation permettant de mesurer les progrès accomplis et de fixer des objectifs, ainsi qu'une phase de débat permettant d'identifier les contributions collectives nécessaires à l'atteinte des objectifs régionaux, définir les projets à lancer d'ici 2024, et élaborer une feuille de route régionale pour les engagements de chaque région ventilée par secteur. Les préfets de région et de département sont encouragés à impliquer l'ensemble des parties prenantes régionales, y compris les organisations de la société civile, dans la phase de débat.<sup>33</sup> Le gouvernement a déclaré qu'il souhaitait donner aux régions un cadre ouvert et autonome pour les aider à organiser les COP.<sup>34</sup> Certaines régions ont inclus des OSC dans leur phase de débat, d'autres sont allées encore plus loin en proposant des consultations en ligne ouvertes à tous (Bourgogne-Franche-Comté et Provence-Alpes-Côte d'Azur).<sup>35</sup> Tel qu'il est rédigé, cet engagement ne présente qu'un potentiel de résultats modeste dans la mesure où il ne garantit aucun changement contraignant ou institutionnalisé au niveau du rôle que jouent les parties prenantes non gouvernementales dans l'élaboration des plans écologiques régionaux. À ce stade, les directives encouragent seulement les régions et les départements à inclure des acteurs non gouvernementaux dans leurs délibérations. Un expert juridique en démocratie directe a également souligné que cet engagement ne comprend pas de mécanisme clair pour relier la participation à la prise de décision.<sup>36</sup> Un engagement plus prometteur indiquerait clairement que les COP régionales se doivent d'inclure tous types de parties prenantes dans leurs délibérations, y compris des organisations de la société civile, et il offrirait des pistes claires pour inclure les citoyens dans le processus de prise de décision. Le gouvernement a déclaré que cette initiative se poursuivra en 2025 en se concentrant sur l'adaptation au changement climatique.<sup>37</sup> Si les COP régionales se poursuivent en 2025, ces événements pourraient renforcer cet engagement en intégrant les recommandations du MEI.

L'engagement 11 s'appuie sur le plan d'action précédent<sup>38</sup> qui a vu le développement du Health Data Hub,<sup>39</sup> un référentiel en ligne des projets qui utilisent des données de santé personnelles. Cet engagement s'articule autour d'une campagne de sensibilisation qui vise à informer le public de son droit à la vie privée dans le cadre de la réutilisation des données de santé. Une partie prenante gouvernementale a indiqué que le Health Data Hub proposera aux élus locaux un programme de formation pilote sur l'utilisation de l'IA dans les soins de santé, et informera les citoyens sur l'utilisation des données de santé.<sup>40</sup> Par rapport aux initiatives précédentes, il est difficile de savoir comment cet engagement affectera les nouvelles réformes politiques. Le MEI recommande l'établissement d'objectifs clairs et ambitieux pour augmenter le nombre d'utilisateurs du portail d'information sur les données de santé destiné aux patients.

L'engagement 12 s'appuie également sur le plan d'action précédent,<sup>41</sup> et vise à lutter contre la désinformation en sensibilisant et en communiquant sur les bonnes pratiques à adopter. Il s'inscrit dans la stratégie des États généraux de l'information,<sup>42</sup> une initiative du président de la République lancée en juillet 2023 dans l'objectif d'établir un diagnostic sur les enjeux liés à désinformation et aux médias, et de proposer des actions concrètes qui pourront se déployer à différentes échelles : nationale, européenne ou internationale.<sup>43</sup> Un représentant de la société civile a fait remarquer que cet engagement concernait un domaine politique important.<sup>44</sup> Son potentiel de résultats est toutefois modeste car ses jalons manquent de précision. Afin de soutenir sa mise en œuvre, le MEI recommande au gouvernement de fixer des objectifs clairs au niveau de la co-création du plan de sensibilisation et de communication, et de la portée et l'impact de la campagne.

L'engagement 13 poursuit le déploiement du baromètre des résultats de l'action publique,<sup>45</sup> lancé en 2021. Il vise à apporter aux Français plus de transparence sur les résultats de l'action publique, au niveau national et régional. En 2023, le gouvernement a commencé à élaborer une nouvelle version du Baromètre visant à améliorer les explications proposées sur le portail, les liens vers d'autres sites gouvernementaux et la focalisation régionale. Selon un représentant de la société civile<sup>46</sup>, le Baromètre est essentiellement un outil de communication que l'on pourrait améliorer en incluant davantage de données, notamment à propos du plan de relance et de résilience suite à la crise du COVID-19.<sup>47</sup> Alors que les modifications prévues par cet engagement ne sont que modestes, les responsables de sa mise en œuvre pourraient faire preuve de plus d'ambition pour favoriser la transparence en utilisant ce Baromètre pour publier des données ouvertes plus détaillées.

L'engagement 14 poursuit les efforts consacrés à l'application mobile Agora lancée en 2023, avant l'adoption du plan d'action. Initialement baptisée « le TripAdvisor de la démocratie »,<sup>48</sup> le but de cette application est d'organiser des consultations citoyennes massives à propos des grands défis de politique publique. Comme l'a expliqué un représentant de la société civile, l'application a été créée par le gouvernement sans consulter la société civile.<sup>49</sup> Elle permet aux citoyens de poser des questions aux ministres du gouvernement et de voter sur ces questions. L'OCDE a indiqué que cette application mobile était un moyen novateur d'encourager la participation et les délibérations publiques de manière inclusive.<sup>50</sup> Les questions ayant recueilli le plus grand nombre de votes sont traitées par le gouvernement. Le représentant d'une OSC a déclaré que le but de cette application était de centraliser les consultations publiques.<sup>51</sup> Cet engagement implique l'organisation de consultations avec la société civile afin de développer les fonctionnalités d'Agora et d'élargir son utilisation. Selon les critiques en revanche, l'application n'est qu'un effort parmi d'autres qui stimule la participation et la consultation, sans nécessairement inclure les citoyens dans la prise de décision.<sup>52</sup> Dans la mesure où l'application est relativement peu utilisée, il est nécessaire de sensibiliser davantage l'opinion publique et de proposer un accès à Agora depuis différentes plateformes, au-delà des téléphones mobiles.<sup>53</sup>

L'engagement 15 poursuit les efforts lancés par le gouvernement en 2021 afin d'adopter des logiciels libres développés par des citoyens et des entreprises privées, à travers le Plan d'action pour les logiciels libres et les communs numériques.<sup>54</sup> Il s'appuie sur le précédent plan d'action du PGO.<sup>55</sup> Il vise à faire adopter par les administrations publiques dix logiciels libres issus du socle interministériel de logiciels libres,<sup>56</sup> le catalogue de référence des logiciels libres que recommande la Direction interministérielle du numérique de l'administration française. Dans cette optique, le gouvernement continuerait de soutenir la sélection des communs numériques impulsée par les citoyens, à savoir des logiciels qui pourraient s'avérer utiles aux entités publiques. Si l'utilisation de logiciels libres pourrait effectivement présenter une utilité à l'administration publique, il est difficile de savoir comment celle-ci améliorerait l'ouverture du gouvernement. Le MEI recommande au gouvernement de veiller à ce que les programmes sélectionnés et les communs numériques soutenus améliorent directement sa transparence et sa redevabilité ainsi que la participation du public.

L'engagement 16 vise à mettre en place un Observatoire du Service Public de la Donnée. Sa mise en œuvre favoriserait la transparence à travers la publication de rapports sur la qualité des jeux de données publiés (notamment les jeux de données de référence)<sup>57</sup> et l'identification des jeux de données qu'il serait utile de rendre publics. Une partie prenante de la société civile a fait remarquer que si cet engagement était prometteur, il manquait toutefois de clarté.<sup>58</sup> Une autre



<sup>10</sup> Dreuil, entretien ; Marthe Fatin-Rouge Stefanini (Directrice de recherches au CNRS à Aix-Marseille Université), entretien avec le MEI, 11 juillet 2024 ; Maxence Lambert (avocat chez Anticor), entretien avec le MEI, 21 juin 2024 ; Kevin Gernier (Chargé des plaidoyers chez Transparency International France), entretien avec le MEI, 30 mai 2024.

<sup>11</sup> Stefanini, entretien.

<sup>12</sup> Guihéneuf, la participation citoyenne, un fait minoritaire.

<sup>13</sup> Claudia Chwalisz et Ieva Cesnulaityte, « *What is a 'successful' representative deliberative process for public decision making? Assessing the evidence* » [Qu'est-ce qu'un processus délibératif et représentatif « réussi » ? Évaluation des preuves] dans *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions: Catching the Deliberative Wave*, (Paris : OECD Publishing, 2020), [https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions\\_339306da-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions_339306da-en.html).

<sup>14</sup> Anne Burstin, Lucile Olier, et Carine Seiler, « La participation citoyenne directe dans les politiques de solidarité : état des lieux et perspectives », (Inspection générale des affaires sociales, 9 avril 2024), <https://igas.gouv.fr/La-participation-citoyenne-directe-dans-les-politiques-de-solidarite-Bilan-et>.

<sup>15</sup> Agence nationale de la cohésion des territoires, « Démarches participatives à l'œuvre dans les quartiers prioritaires - État des lieux 2014-2023 », 11 avril 2023), <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-demarches-participatives-dans-les-quartiers-prioritaires-etat-des-lieux-2014-2023-1107>.

<sup>16</sup> Lambert, entretien.

<sup>17</sup> Mayara Soares Faria (Point de contact du PGO), commentaires d'évaluation communiqués au personnel du MEI avant la pré-publication de ce document, 3 octobre 2024.

<sup>18</sup> Dreuil, entretien ; Stefanini, entretien ; Lambert, entretien ; et Gernier, entretien.

<sup>19</sup> Examen du plan d'action 2021-2023 de la France, 8 août 2022, [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France\\_Action-Plan-Review\\_2021-2023\\_FR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France_Action-Plan-Review_2021-2023_FR.pdf)

<sup>20</sup> Conseil Économique Social et Environnemental, « Groupes » (2023), <https://www.lecese.fr/en/groups>.

<sup>21</sup> Soares Faria, 29 octobre 2024.

<sup>22</sup> Lambert, entretien.

<sup>23</sup> Over Informatie Gesproken [Parlons de l'information], Deelnemers Over Informatie Gesproken [Participants de « Parlons de l'information »], <https://www.overinformatiegesproken.nl/deelnemers>.

<sup>24</sup> La part citoyenne, « La fresque de la démocratie, on teste pour vous ! », (document consulté en septembre 2024), <https://www.lapartcitoyenne.fr/articles/la-fresque-de-la-democratie-on-teste-pour-vous>.

<sup>25</sup> Dreuil, entretien.

<sup>26</sup> Soares Faria, commentaires obtenus avant la publication de ce document.

<sup>27</sup> Ministère du Travail de la Santé et des Solidarités, « Conseil national de la refondation (CNR) – Santé », (document consulté en septembre 2024), <https://sante.gouv.fr/grands-dossiers/conseil-national-de-la-refondation-cnr-sante/>.

<sup>28</sup> Ministère de l'Éducation Nationale et de la Jeunesse, « Conseil national de la refondation : notre École, faisons-la ensemble », document consulté en septembre 2024), <https://www.education.gouv.fr/conseil-national-de-la-refondation-notre-ecole-faisons-la-ensemble-343168>.

<sup>29</sup> Stefanini, entretien

<sup>30</sup> Stefanini, entretien

<sup>31</sup> Service d'information du gouvernement français, « La planification écologique », (30 juillet 2024), <https://www.info.gouv.fr/grand-dossier/france-nation-verte#cest-quoi-le-plan->.

<sup>32</sup> Ministères Transition écologique et Cohésion des territoires, « Les COP régionales » (12 décembre 2024), <https://www.ecologie.gouv.fr/actualites/cop-regionales>.

<sup>33</sup> Premier ministre de la République française, « Circulaire No 6420/SG : Mise en œuvre de la territorialisation de la planification écologique », 29 septembre 2023, <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2023-10/circulaire-n-6420-SG-du-29-septembre-2023---territorialisation-planification-Yocologique.pdf>.

<sup>34</sup> Laurent Cabioch (Directeur Contenu et Communication au Secrétariat général à la planification écologique), entretien avec le personnel du MEI, 21 novembre 2024.

<sup>35</sup> Plan de transformation écologique et énergétique en Provence-Alpes-Côte d'Azur, [https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/fileadmin/user\\_upload/planif\\_ecolo/Plan\\_de\\_transformation\\_ecologique\\_et\\_energetique\\_en\\_Provence-Alpes-Cote\\_d\\_Azur\\_rapportFinale.pdf](https://connaissance-territoire.maregionsud.fr/fileadmin/user_upload/planif_ecolo/Plan_de_transformation_ecologique_et_energetique_en_Provence-Alpes-Cote_d_Azur_rapportFinale.pdf) ; COP régionale de la planification écologique : Réponses à l'enquête citoyenne d'Octobre 2024 : <https://www.cop-bfc-versdemain.fr/wp-content/uploads/2025/01/COP-BFC-Resultats-enquete-2024-VF.pdf>.

<sup>36</sup> Stefanini, entretien.

<sup>37</sup> Cabioch, entretien.

<sup>38</sup> Voir l'engagement 35 du Open Government Partnership, *Plan d'action France 2021–2023* (11 janvier 2022), [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France\\_Action-Plan-Review\\_2021-2023\\_FR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France_Action-Plan-Review_2021-2023_FR.pdf).

<sup>39</sup> Health Data Hub : <https://www.health-data-hub.fr/>.

<sup>40</sup> Soares Faria, commentaires obtenus avant la publication de ce document.

<sup>41</sup> Voir l'engagement 56 du Open Government Partnership, *Plan d'action de la France 2021–2023* (11 janvier 2022), [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France\\_Action-Plan-Review\\_2021-2023\\_FR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France_Action-Plan-Review_2021-2023_FR.pdf).

<sup>42</sup> « États généraux de l'information » : <https://etats-generaux-information.fr/>.

<sup>43</sup> Conseil Économique Social et Environnemental « Contribuez aux États généraux de l'information », 12 octobre 2023, <https://www.lecese.fr/actualites/contribuez-aux-etats-generaux-de-linformation>.

<sup>44</sup> Dreuil, entretien.

<sup>45</sup> Direction Interministérielle de la Transformation Publique, « Le Baromètre des résultats de l'action publique », (consulté en septembre 2024), <https://www.modernisation.gouv.fr/transformer-laction-publique/le-barometre-des-resultats-de-laction-publique>.

<sup>46</sup> Gernier, entretien.

<sup>47</sup> République française, *Plan national de relance et de résilience : 2021*, (2021),

[https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions\\_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf?v=1638203849](https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/plan-de-relance/PNRR%20Francais.pdf?v=1638203849).

<sup>48</sup> Mathilde Golla, « Le gouvernement lance Agora, son application de démocratie directe » (*Les Echos*, 28 septembre 2023), <https://www.lesechos.fr/politique-societe/gouvernement/le-gouvernement-lance-agera-son-application-de-democratie-directe-1982512>.

<sup>49</sup> Dreuil, entretien.

<sup>50</sup> L'initiative de l'OCDE pour renforcer la démocratie : Rapport de suivi – Évaluer les progrès accomplis et tracer la voie pour aller de l'avant, 2024, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Organisation de coopération et de développement économiques, [https://www.oecd.org/fr/publications/l-initiative-de-l-ocde-pour-renforcer-la-democratie\\_9a32d7d6-fr.html](https://www.oecd.org/fr/publications/l-initiative-de-l-ocde-pour-renforcer-la-democratie_9a32d7d6-fr.html).

<sup>51</sup> Dreuil, entretien.

<sup>52</sup> Stefanini, entretien.

<sup>53</sup> Stefanini, entretien.

<sup>54</sup> Direction Interministérielle du Numérique, « Plan d'action logiciels libres et communs numériques », (10 novembre 2021), <https://www.numerique.gouv.fr/publications/plan-action-logiciels-libres-communs-numeriques/>.

<sup>55</sup> Voir l'engagement 47 du Open Government Partnership, Examen du plan d'action : France 2021–2023 (11 janvier 2022), [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France\\_Action-Plan-Review\\_2021-2023\\_FR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/08/France_Action-Plan-Review_2021-2023_FR.pdf).

<sup>56</sup> Direction Interministérielle du Numérique, « Catalogue de référence de logiciels libres recommandés pour l'ensemble de l'administration. » (document consulté en septembre 2024), <https://code.gouv.fr/sill/>.

<sup>57</sup> Direction Interministérielle du Numérique, « Service public de la donnée : des données sur lesquelles vous pouvez compter », (document consulté en septembre 2024), <https://www.data.gouv.fr/fr/pages/spd/reference/>.

<sup>58</sup> Lambert, entretien.

<sup>59</sup> Gernier, entretien.

<sup>60</sup> Gernier, entretien.

<sup>61</sup> Anticor, « Partenariat pour un gouvernement ouvert : les propositions d'Anticor », 16 février 2024, <https://www.anticor.org/2024/02/16/parteneriat-pour-un-gouvernement-ouvert-les-propositions-danticor/>.

<sup>62</sup> Commissariat général au développement durable, « Écosphères : les données au service de la transition écologique », (28 mars 2023), <https://www.notre-environnement.gouv.fr/actualites/breves/article/ecospheres-les-donnees-au-service-de-la-transition-ecologique>.

## Section III : Méthodologie et indicateurs du MEI

Ce produit est un examen technique, concis et indépendant, des caractéristiques du plan d'action, ainsi que des points forts et des défis identifiés par le MEI, afin de contribuer à un processus de mise en œuvre plus solide. Le MEI met en évidence les engagements qui présentent le plus grand potentiel de résultats, qui constituent une grande priorité pour les parties prenantes du pays, et qui sont reconnus comme ayant une importance primordiale dans le contexte du gouvernement ouvert national, ou qui correspondent à une combinaison de ces critères.

Les produits du MEI fournis pendant le cycle du plan d'action national incluent :

- **Recommandations pour la co-création** : document concis qui met en avant les leçons tirées des précédents rapports du MEI pour appuyer le processus du PGO, la conception du plan d'action et l'apprentissage global d'un pays.
- **Examen du plan d'action** : examen technique des caractéristiques du plan d'action, ainsi que des points forts et des défis identifiés par le MEI, afin de renforcer le processus de mise en œuvre.
- **Examen à mi-parcours** : examen des plans d'action de quatre ans après actualisation à mi-parcours. Cet examen évalue les nouveaux engagements ou les engagements qui ont été considérablement modifiés dans le plan d'action actualisé, la conformité aux critères du PGO et la présentation informelle des progrès accomplis au niveau de la mise en œuvre.
- **Rapport sur les résultats** : évaluation globale de la mise en œuvre qui se concentre sur les résultats en matière de politique et sur la manière dont les changements se produisent. Le rapport vérifie également la conformité aux règles du PGO et éclaire la redevabilité et l'apprentissage à plus long terme.

Dans le cadre de son examen du plan d'action, le MEI évalue les engagements à l'aide de trois indicateurs :

**1. Vérifiabilité** : Le MEI détermine si l'engagement décrit dans le plan d'action est vérifiable. L'indicateur est évalué selon les catégories suivantes :

- **Oui ou non** : telles qu'elles sont rédigées dans le plan d'action, les actions proposées sont-elles suffisamment claires et comprennent-elles des activités objectivement vérifiables pour évaluer la mise en œuvre ?
- Les engagements qui ne sont pas vérifiables sont considérés comme non examinables, et aucune évaluation supplémentaire ne sera effectuée.

**2. Optique de gouvernement ouvert** : Le MEI détermine si l'engagement est lié aux valeurs de gouvernement ouvert - transparence, participation civique ou redevabilité publique - telles que définies par la Déclaration du gouvernement ouvert et les Articles de gouvernance du PGO. Suite à une lecture attentive du texte de l'engagement, l'indicateur est évalué selon les catégories suivantes :

- **Oui ou non** : l'engagement vise-t-il à rendre un domaine politique, une institution ou un processus décisionnel plus transparent, plus participatif ou plus redevable vis-à-vis du public ?

Pour chaque valeur du PGO, les questions suivantes peuvent être utilisées comme référence pour identifier l'optique spécifique du gouvernement ouvert dans l'analyse de l'engagement :

- **Transparence** : le gouvernement va-t-il divulguer davantage d'informations, améliorer les cadres juridiques ou institutionnels pour garantir le droit à l'information, améliorer la qualité des informations divulguées au public, ou améliorer la transparence des processus décisionnels ou des institutions du gouvernement ?
- **Participation civique** : le gouvernement va-t-il créer des possibilités, des processus ou des mécanismes permettant au public d'informer, d'influencer ou de co-crée les politiques, lois et/ou décisions, ou améliorer ceux qui existent déjà ? Le gouvernement va-t-il créer, exploiter ou améliorer les mécanismes de participation des minorités ou des groupes marginalisés ou sous-représentés ? Le gouvernement va-t-il rendre l'environnement plus favorable pour la société civile (en incluant des lois sur les ONG, des mécanismes de financement, des impôts, des exigences en matière de rapports, etc.) ? Le gouvernement va-t-il améliorer les conditions juridiques, politiques, institutionnelles ou pratiques liées à l'espace civique, comme la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique pour faciliter la participation au sein de la sphère publique ? Le gouvernement va-t-il prendre des mesures pour lutter contre la désinformation et la désinformation, notamment en ligne, pour veiller à ce que le public ait accès à des informations fiables et factuelles (éventuellement par le biais de campagnes d'éducation numérique et médiatique, par la vérification des faits, ou par la promotion d'un écosystème de sources d'information indépendant) ?
- **Redevabilité publique** : le gouvernement va-t-il créer des processus permettant de demander aux fonctionnaires de rendre des comptes sur leurs actions, ou améliorer les processus existants ? Le gouvernement va-t-il mettre en place un cadre juridique, politique ou institutionnel pour renforcer la redevabilité des agents publics ?

**3. Potentiel de résultats** : Le MEI analyse les résultats attendus ainsi que le potentiel à vérifier dans le rapport sur les résultats du MEI une fois l'engagement mis en œuvre. L'évaluation du potentiel de résultats n'est qu'une première indication de la capacité de l'engagement à produire des résultats significatifs sur la base de son articulation dans le plan d'action par rapport à la situation actuelle dans le domaine politique concerné. L'indicateur est évalué selon les catégories suivantes :

- **Pas clair** : l'engagement vise à maintenir les pratiques en cours conformément à la législation, aux exigences ou aux politiques existantes sans indication de la valeur ajoutée ou de l'approche améliorée du gouvernement ouvert par rapport aux pratiques existantes.
- **Modeste** : une initiative positive, mais isolée, ou des changements dans les processus, les pratiques, ou les politiques. L'engagement ne génère pas de changements contraignants ou institutionnalisés au sein du gouvernement ou des institutions qui régissent un domaine politique. Exemple : outils (sites Web) ou publication de données, formation ou projets pilotes.
- **Substantiel** : une possibilité de changer complètement la donne en ce qui concerne les pratiques, les politiques ou les institutions qui régissent un domaine politique, le secteur public ou la relation entre les citoyens et l'État. L'engagement génère des changements contraignants et institutionnalisés au sein du gouvernement.

L'analyse de cet examen se concentre sur les engagements prometteurs. Les engagements prometteurs sont vérifiables, possèdent une optique de gouvernement ouvert et présentent un potentiel de résultats au minimum modeste. Les engagements prometteurs peuvent également constituer une priorité pour des parties prenantes nationales ou dans un contexte particulier. Le MEI pourrait éventuellement regrouper les engagements qui ont un objectif politique commun

ou qui concernent une même réforme ou une même question politique. Le potentiel de résultats des engagements regroupés doit être examiné dans son ensemble.

Cet examen a été préparé par le MEI en collaboration avec Monsieur Stephan Anguelov en sa capacité de chercheur, et a fait l'objet d'une révision externe d'expert par Monsieur Brendan Halloran. En outre, au cours du processus d'examen interne de ce produit, le MEI vérifie l'exactitude des résultats et recueille d'autres contributions par le biais de la révision par les pairs, de la rétroaction de l'unité de soutien du PGO si nécessaire, d'entretiens et de validation avec les parties prenantes nationales, d'un examen par des experts externes et de la supervision du panel d'experts internationaux (PEI) du MEI.<sup>1</sup> La méthodologie, la qualité des produits et le processus d'examen du MEI sont supervisés par le panel d'experts internationaux.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Open Government Partnership, « International Experts Panel » [Panels d'experts internationaux] (2024), <https://www.opengovpartnership.org/fr/about/who-we-are/international-experts-panel/>.

<sup>2</sup> Partenariat pour un Gouvernement ouvert, « Aperçu, Mécanisme de rapport indépendant », (2020), <https://www.opengovpartnership.org/fr/irm-guidance-overview/>.

## Annexe 1 Données par engagement<sup>1</sup>

|   |
|---|
| <b>Engagement 1 : État des lieux des démarches de participation</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 2 : Former les agents publics</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 3 : Forum ouvert</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 4 : Soutenir l'innovation démocratique à l'international</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 5 : Statut du citoyen participant</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 6 : Fresque de la démocratie</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 7 : Moment de vie « Je vote »</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 8 : CNR santé (Conseil national de la refondation)</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Non</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>• Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 9 : CNR éducation (Conseil national de la refondation)</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Vérifiable : Oui</li><li>• A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li></ul>  |

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>  |
| <b>Engagement 10 : Planification écologique</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 11 : Créer une culture du numérique</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 12 : Lutte contre la désinformation</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 13 : Baromètre des résultats de l'action publique</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 14 : Développement et promotion de l'application mobile Agora</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 15 : Communs numériques</b>   |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Non</li><li>● Potentiel de résultats : pas clair</li></ul> |
| <b>Engagement 16 : Observatoire du Service Public de la Donnée</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |
| <b>Engagement 17 : Projet « Ecosphères »</b>  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>● Vérifiable : Oui</li><li>● A-t-il une optique de gouvernement ouvert ? Oui</li><li>● Potentiel de résultats : Modeste</li></ul>   |

<sup>1</sup> **Note de la rédaction** : Pour obtenir le texte complet de ces engagements, veuillez consulter le plan d'action de la France : [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/France\\_Action-Plan\\_2023-2025\\_December\\_FR.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/France_Action-Plan_2023-2025_December_FR.pdf).

## Annexe 2 : Co-création du plan d'action

Les pays membres du PGO sont invités à viser le respect total des normes de participation et de co-création du PGO qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.<sup>1</sup> Le MEI évalue tous les pays qui ont soumis des plans d'action à partir de 2022 en vertu des normes actualisées. Le Tableau 2 indique dans quelle mesure les pratiques de participation et de co-création des pays répondent aux exigences minimales applicables lors de l'élaboration du plan d'action.

Le PGO a accordé un sursis de 24 mois pour garantir une transition équitable et transparente vers les normes actualisées. Les plans d'action co-crées et soumis avant le 31 décembre 2023 sont compris dans cette période de sursis. Le MEI évaluera le respect par les pays des normes et de leurs exigences minimales<sup>2</sup>. Toutefois, le MEI consid rera que les pays n'ont pas agi conformément au processus du PGO seulement s'ils ne respectent pas les exigences minimales pour les plans d'action co-crées en 2024 et ultérieurement.

Veillez noter que selon le Manuel national PGO, les pays qui mettent en œuvre des plans d'action sur quatre ans doivent mener à bien un processus d'actualisation au moment où les deux premières années sont écoulées. Il est attendu des pays qu'ils respectent les exigences minimales 3.1 et 4.1 au cours du processus d'actualisation<sup>3</sup>. L'évaluation du processus d'actualisation dans le cadre du M I sera incluse dans le rapport sur les résultats.

**Tableau 2. Respect des exigences minimales**

| Exigence minimale  | Respectée lors de la co-création ? | Respectée lors de la mise en œuvre ?               |
|--|------------------------------------|--|
| <b>1.1 Espace de dialogue</b> : le gouvernement n'a mis en place aucun mécanisme multipartite doté de règles claires et accessible au public durant la période de co-création. Le ministre du Renouveau démocratique et la Direction interministérielle de la transformation publique ont néanmoins organisé deux ateliers de co-création en octobre et novembre 2023 réunissant des représentants des ministères concernés par les engagements du PGO, ainsi que des organisations de la société civile et des universitaires. <sup>4</sup> | Non                                | <i>  évaluer dans le rapport sur les résultats</i> |
| <b>2.1 Site web du PGO</b> : La Direction interministérielle de la transformation publique a publié le quatrième plan d'action national de la France sur une page dédiée de son site. <sup>5</sup>   | Oui                                | <i>  évaluer dans le rapport sur les résultats</i> |
| <b>2.2 Référentiel</b> : En juillet 2024, aucun référentiel proposant des informations sur la cocréation et la mise en œuvre n'était disponible en ligne.  | Non                                | <i>  évaluer dans le rapport sur les résultats</i> |
| <b>3.1 Préavis</b> : Le calendrier de co-création et l'aperçu des options de participation destinées aux parties prenantes n'avaient pas été publiés en ligne au moins deux semaines avant le démarrage du processus de co-création. La Direction interministérielle de la transformation publique a publié un message sur LinkedIn pour annoncer le début du processus de co-création, sans toutefois inclure un calendrier ni des modalités de participation clairs. <sup>6</sup> Selon la Direction                                       | Non                                | Sans objet   |

|  |            |  |
|--|------------|--|
| interministérielle de la transformation publique, <sup>7</sup> des ateliers de co-création ont toutefois été organisés en collaboration avec Transparency International France et Démocratie Ouverte, et certaines informations concernant le processus de PGO ont été partagées avec d'autres parties prenantes.  |            |  |
| <b>3.2 Sensibilisation</b> : Durant la période de co-création, le ministre du Renouveau démocratique et la Direction interministérielle de la transformation publique ont organisé deux ateliers de co-création en octobre et novembre 2023. Entre ces deux événements, le gouvernement a également utilisé Klaxoon, <sup>8</sup> un outil en ligne qui permet au public de faire des commentaires sur les engagements proposés. Ces activités offrent des informations sur le PGO et les options de participation.  | Oui        | Sans objet   |
| <b>3.3 Mécanisme de rétroaction</b> : Pendant la période de co-création, les parties prenantes ont été conviées à présenter des propositions et à laisser des commentaires sur les propositions présentées dans le cadre des deux ateliers de co-création et par le biais de l'outil Klaxoon. Lors des cycles de co-création précédents, le point de contact avait rencontré la société civile afin de recueillir ses propositions et avait adapté celles-ci avant de les partager avec les directions appropriées. Lors du processus de co-création du plan d'action 2023-2025, les propositions rédigées par la société civile avaient été présentées à ces directions sans adaptation. <sup>9</sup>   | Oui        | Sans objet   |
| <b>4.1 Réponse raisonnée</b> : toutes les propositions du gouvernement et de la société civile ont été documentées et publiées sur la plateforme en ligne Klaxoon afin d'être consultées et de recevoir des commentaires. <sup>10</sup> Dans le cas des engagements inclus dans le plan d'action final, des réponses verbales ont été données aux parties prenantes de la société civile qui les avaient proposés lors des ateliers de co-création, selon Anticor <sup>11</sup> et Démocratie Ouverte. <sup>12</sup> S'agissant des propositions d'engagements qui n'ont pas été intégrées au plan d'action, aucune réponse raisonnée n'a été apportée durant la période de co-création, selon les rapports de Transparency International-France <sup>13</sup> et d'Anticor. <sup>14</sup> Suite à la publication du plan d'action, Anticor ainsi que d'autres parties ayant proposé des engagements <sup>15</sup> ont reçu une réponse verbale du ministre délégué au Renouveau démocratique dans le cadre d'une réunion privée tenue en présentiel début 2024. Dans l'ensemble, les retours fournis sur les propositions soumises par les parties prenantes se sont avérés insuffisants pendant la période de co-création. | Non        | Sans objet   |
| <b>5.1 Mise en œuvre ouverte</b> : le MEI établira s'il y a eu des réunions avec les parties prenantes de la société civile pour présenter les résultats de la mise en œuvre et permettre aux membres de la société civile de formuler des commentaires dans le rapport sur les résultats.   | Sans objet | <i>À évaluer dans le rapport sur les résultats</i> |

L'élaboration du quatrième plan d'action de la France n'a pas satisfait aux exigences minimales des normes de participation et de co-création du PGO en raison d'insuffisances constatées au

niveau de l'espace multipartite pour le dialogue, du préavis concernant le calendrier de co-création, de la réponse raisonnée apportée aux contributions des parties prenantes, et du référentiel en ligne réunissant des informations publiques sur la co-création et la mise en œuvre. Pour le prochain plan d'action, le MEI recommande à la France les actions suivantes :

- Établissement d'un forum multipartite, comme le prévoit l'engagement 3.
- Publication d'un calendrier de co-création et d'un aperçu des options de participation destinées aux parties prenantes sur le site du PGO, bien à l'avance du démarrage du processus de co-création.
- Rapport ou publication de commentaires expliquant aux intervenants comment leurs contributions ont été prises en compte lors de l'élaboration du plan d'action, en incluant les critères employés.
- Intégration d'un référentiel du PGO à la page internet du PGO pour offrir des informations régulièrement mises à jour sur la co-création et la mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> « Normes de participation et de co-création PGO », Partenariat pour un Gouvernement ouvert (PGO) 2021, <https://www.opengovpartnership.org/fr/ogp-participation-co-creation-standards/>.

<sup>2</sup> Lignes directrices du MII pour l'évaluation des exigences minimales : <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>.

<sup>3</sup> Manuel national PGO 2022, Section 2.3 : <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/ogp-national-handbook-rules-and-guidance-for-participants-2024/>.

<sup>4</sup> Mayara Soares Faria (Conseillère en Relations internationales et Gouvernement ouvert au Cabinet de la Direction interministérielle de la transformation publique), entretien avec le MEI, 15 avril 2024.

<sup>5</sup> Direction Interministérielle de la Transformation Publique, « Partenariat pour un gouvernement ouvert », (27 mars 2024), <https://www.modernisation.gouv.fr/transformer-laction-publique/parteneriat-pour-un-gouvernement-ouvert>.

<sup>6</sup> Direction interministérielle de la transformation publique, « Partenariat pour un gouvernement ouvert : la Direction interministérielle de la Transformation Publique (DITP) lance les travaux de co-construction », LinkedIn, 27 octobre 2023, [https://www.linkedin.com/posts/direction-interministerielle-transformation-publique\\_parteneriat-pour-un-gouvernement-ouvert-activity-7123666911120224256-NB-D/?utm\\_source=share&utm\\_medium=member\\_desktop](https://www.linkedin.com/posts/direction-interministerielle-transformation-publique_parteneriat-pour-un-gouvernement-ouvert-activity-7123666911120224256-NB-D/?utm_source=share&utm_medium=member_desktop), [Date found using <https://trevorfox.com/linkedin-post-date-extractor.html>]

<sup>7</sup> Mayara Soares Faria, entretien.

<sup>8</sup> Klaxoon est disponible à l'adresse suivante : <https://klaxoon.com/fr>.

<sup>9</sup> Mayara Soares Faria (Point de contact du PGO), commentaires communiqués au personnel du MEI, 29 octobre 2024.

<sup>10</sup> *Id.*

<sup>11</sup> Maxence Lambert (avocat chez Anticor), entretien avec le MEI, 21 juin 2024.

<sup>12</sup> Dorian Dreuil (Responsable des plaidoyers et campagnes chez Démocratie Ouverte), entretien avec le MEI, 4 juin 2024.

<sup>13</sup> Kevin Gernier (Chargé des plaidoyers chez Transparency International France), entretien avec le MEI, 30 mai 2024.

<sup>14</sup> Lambert, entretien.

<sup>15</sup> Mayara Soares Faria, retours communiqués au personnel du MEI.