

# LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS L'ÉLABORATION DES PLANS D'ACTION DU PARTENARIAT POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT

Samuel Defacqz

Steve Jacob



UNIVERSITÉ  
**LAVAL**

Chaire de recherche sur l'administration  
publique à l'ère numérique

En partenariat avec :



Samuel Defacqz et Steve Jacob

*La participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert*

Cahiers de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique, n° 7

Québec, 2023

Bibliothèque et Archives nationales du Québec

ISBN 978-2-9818345-6-0

Les analyses et commentaires présentés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.

---

# Les auteurs

**Samuel Defacqz** est professeur adjoint de science politique à l'Université Laval. Il est chercheur associé à la Chaire de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique et à l'Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'intelligence artificielle et du numérique. Il est docteur en sciences politiques et sociales de l'UCLouvain, en Belgique. Ses champs d'intérêt de recherche portent sur la gouvernance et l'administration numérique, les politiques publiques, les groupes d'intérêt, la légitimité et la politique comparée.

**Steve Jacob** est professeur titulaire de science politique à l'Université Laval où il dirige le laboratoire de recherche sur la performance et l'évaluation de l'action publique (PerfEval). Il est titulaire de la Chaire de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique et codirige la fonction Politiques publiques de l'Observatoire international sur les impacts sociétaux de l'intelligence artificielle et du numérique, une division visant à apporter un soutien scientifique et analytique aux décideurs publics. Steve Jacob mène des recherches sur les processus de modernisation de l'administration, l'éthique publique et les dispositifs d'évaluation et de gestion de la performance.

---

# Chaire de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique

En partenariat avec le **Secrétariat du Conseil du trésor**, la Chaire de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique a pour mission de produire des connaissances de pointe sur les effets des transformations numériques et les défis que pose cette transformation pour l'administration publique. La Chaire est propulsée par l'**Académie de la transformation numérique (ATN)**. En plaçant l'humain au cœur de sa démarche, l'ATN permet aux employés et aux gestionnaires d'acquérir les connaissances et de développer les compétences nécessaires pour relever les défis que soulève l'arrivée massive du numérique. Elle offre aux organisations d'assumer un véritable rôle de bâtisseur en s'impliquant activement dans la cocreation de programmes de formation multidisciplinaires ancrés dans leur nouvelle réalité numérique.

[www.administration-numerique.chaire.ulaval.ca](http://www.administration-numerique.chaire.ulaval.ca)



# Table des matières

Sommaire de gestion .....	1
Contexte .....	1
Objectif, méthode et contenu du cahier de recherche .....	1
Introduction : le Partenariat pour un gouvernement ouvert .....	3
1. Méthode et protocole de recherche .....	6
1.1. Une revue systématique de la littérature .....	6
1.2. Le protocole de la revue systématique de la littérature .....	6
1.2.1. Objectif de la revue de la littérature .....	6
1.2.2. Critères d'inclusion et d'exclusion des références .....	7
1.2.3. Extraction et sélection des références .....	8
1.2.4. Plan d'analyse .....	9
2. Résultats de la revue de la littérature .....	11
2.1. Recherche documentaire .....	11
2.2. Synthèse qualitative des références .....	15
2.2.1. Entraves à la participation de la société civile .....	15
2.2.2. Facteurs favorables à la participation de la société civile .....	20
Conclusion.....	23
Bibliographie .....	26

# Sommaire de gestion

## Contexte

- Ce cahier de recherche vise à éclairer les agentes et agents publics, les personnes engagées dans des organisations de la société civile (OSC) et plus généralement le grand public sur la manière dont sont construits les plans d'action dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO).
- Le PGO est une initiative multipartite transnationale qui vise à développer les relations entre les gouvernements (nationaux ou locaux) et la société civile pour rendre les institutions publiques plus ouvertes, redevables et à l'écoute des besoins de la population.
- Le gouvernement du Québec a intégré, en octobre 2020, le programme local du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Dans ce cadre, le Québec est amené à élaborer des plans d'action pour favoriser un gouvernement plus transparent, innovant, participatif et collaboratif. Selon les lignes directrices du PGO, ces plans d'action doivent être coconstruits avec la société civile.

## Objectif, méthode et contenu du cahier de recherche

- Ce cahier de recherche présente une revue systématique de la littérature sur la participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO. Cette revue de la littérature a pour objectif de déterminer les facteurs qui favorisent ou entravent la participation et l'implication des acteurs de la société civile dans la coconstruction des plans d'action en matière de gouvernement ouvert.
- Une revue systématique de la littérature vise à repérer et à sélectionner les travaux existants (sur un sujet donné) pour évaluer, analyser ou synthétiser les contributions de ces travaux. Ce type de méthode systématique permet ainsi de tirer des conclusions raisonnables sur ce qui est connu et sur ce qui n'a pas encore été exploré par les travaux effectués lors d'une période donnée.
- La réalisation de la revue de la littérature présentée dans ce cahier s'est déroulée en trois phases : l'extraction automatisée de références à partir de bases de données en ligne (329 références extraites), la sélection intermédiaire de références sur la base d'une lecture détaillée des titres et des résumés (22 références retenues) et la sélection finale de références sur la base de la lecture du contenu des publications (11 références qui font l'objet d'une synthèse qualitative).
- La synthèse qualitative présente les entraves et les facteurs favorables à l'engagement de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO.
  - o Les entraves comprennent notamment : un contexte politique instable (dû à des élections ou à une période de transition démocratique), le manque de confiance structurel entre les gouvernements et les acteurs de la société civile, le manque de ressources humaines ou financières, ou encore les contraintes de temps.

- Les facteurs favorables comprennent notamment : l'utilisation des technologies numériques comme adjuvant de la participation de différents acteurs de la société civile, et l'existence de structures et de processus consultatifs pérennes, en particulier la présence d'agences gouvernementales permanentes responsables de la cocréation ou encore l'existence d'un forum permanent réunissant des représentants de la société civile.

# Introduction : le Partenariat pour un gouvernement ouvert

En octobre 2020, le gouvernement du Québec a intégré le programme local du Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO). Dans ce cadre, le Québec est amené à élaborer des plans d'action pour favoriser un gouvernement plus transparent, innovant, participatif et collaboratif<sup>1</sup>. Le Québec a dévoilé en décembre 2021 son plan d'action favorisant un gouvernement ouvert pour la période 2021-2023, à la suite d'un processus de consultation de la société civile. C'est ce type de processus d'engagement de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO qui fait l'objet de ce cahier de recherche. Avant que nous abordions précisément ce sujet, cette introduction offre quelques éléments de contexte sur le Partenariat pour un gouvernement ouvert.

Le PGO est une initiative multipartite transnationale (Brockmyer et Fox, 2015) qui vise à développer les relations entre les gouvernements et la société civile (y compris le secteur privé) pour rendre les institutions publiques plus ouvertes, redevables et à l'écoute des besoins de la population (Bartoli et Blatrix, 2018). Ce partenariat est né notamment sous l'impulsion d'un discours prononcé, en 2010, par le président des États-Unis d'Amérique à la tribune de l'Organisation des Nations unies. M. Barack Obama demandait alors de réformer et d'ouvrir les administrations publiques à travers le monde avec le concours de la société civile et le soutien des technologies numériques (Chaverou, 2016). À la suite de ce discours, huit pays ont fondé le PGO en 2011, soit l'Afrique du Sud, le Brésil, les États-Unis, l'Indonésie, le Mexique, la Norvège, les Philippines et le Royaume-Uni. En 2022, le partenariat comptait parmi ses membres 77 pays et 76 autorités locales, dont le Québec. Les membres du PGO s'engagent à travailler de concert avec la société civile pour concevoir et mettre en œuvre des réformes en matière de gouvernement ouvert. Ces réformes sont élaborées lors de processus collaboratifs (avec la société civile) qui aboutissent à la rédaction de plans d'action détaillant des engagements précis et mesurables pris par les gouvernements.

En outre, il est important de souligner que le concept de gouvernement ouvert est utilisé au-delà de l'initiative multipartite formelle que constitue le PGO. Ainsi, des spécialistes de l'action publique, mais aussi des chercheuses et chercheurs en science politique et en administration publique mobilisent plus largement cette notion (Gascó-Hernández, 2014; Wertz, Weyerer et Rösch, 2019; Wirtz et Birkmeyer, 2015). À titre d'exemple, arrêtons-nous notamment sur la définition générale et inclusive de *gouvernement ouvert* offerte par Wirtz et Birkmeyer (2015, p. 392). Selon ces auteurs, le *gouvernement ouvert* désigne des « processus politiques et sociaux multilatéraux qui intègrent des actions transparentes, collaboratives et participatives du gouvernement et de l'administration. Pour que le gouvernement ouvert réponde à ces trois critères, les citoyens, les citoyennes et les groupes sociaux sont intégrés dans ces processus par le truchement des technologies de l'information et de la communication. Le déploiement de ces

---

<sup>1</sup> Page « À propos du gouvernement ouvert » sur le site Web du gouvernement du Québec : <https://www.quebec.ca/gouvernement/gouvernement-ouvert/a-propos>, consultée pour la dernière fois le 8 juin 2022.



processus devrait aboutir à l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique<sup>2</sup> ». Les éléments centraux qui reviennent régulièrement dans les différentes mobilisations du concept de gouvernement ouvert sont la transparence, la participation, la collaboration et l'utilisation des technologies numériques.

La revue de la littérature présentée dans les pages suivantes s'inscrit dans un projet de recherche visant à fournir une appréciation de la contribution de la société civile et des organismes publics dans l'élaboration du plan d'action 2021-2023 formulé par le gouvernement du Québec dans le cadre de son adhésion au PGO. Le projet de recherche est organisé en deux volets : (1) une revue de la littérature sur la participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action pour un gouvernement ouvert (objet du présent rapport) et (2) la documentation et l'évaluation du processus d'élaboration du plan d'action 2021-2023 au Québec. Le premier volet a pour objectif de déterminer les facteurs qui favorisent ou entravent la participation et l'implication des acteurs de la société civile dans des pays membres du PGO. Ce rapport vise à éclairer les agentes et agents publics, les personnes engagées dans des organisations de la société civile (OSC) et plus généralement le public du Québec sur la manière dont sont construits les plans d'action pour un gouvernement ouvert dans différents contextes institutionnels. Le second volet a pour objet le rôle et le fonctionnement du comité en matière de gouvernement ouvert<sup>3</sup>, mis en place par le gouvernement du Québec. Au moyen de la conduite et de l'analyse d'entrevues avec les différents acteurs du processus de consultation, la recherche étudie l'expérience des organismes participants à ce comité. Ce second volet a abouti à la rédaction d'un rapport d'évaluation initial<sup>4</sup>, qui est une des étapes du processus de suivi de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans d'action auquel chaque membre du PGO est soumis.

Ce cahier de recherche présente d'abord, dans une première section, la méthodologie et les ressources mobilisées pour réaliser la revue de la littérature. Ensuite, la deuxième section fait état des résultats de l'analyse des documents sélectionnés. Dans cette deuxième partie, nous proposons une synthèse des éléments favorables et des entraves à l'implication de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO. La section de la conclusion revient sur les points

---

<sup>2</sup> Notre traduction. Extrait original : « a multilateral, political and social process, which includes in particular transparent, collaborative and participatory action by government and administration. To meet these conditions, citizens and social groups should be integrated into political processes with the support of modern information and communication technologies, which together should improve the effectiveness and efficiency of governmental and administrative action

<sup>3</sup> Page « Comité en gouvernement ouvert » sur le site Web du gouvernement du Québec : <https://www.quebec.ca/gouvernement/gouvernement-ouvert/comite-en-gouvernement-ouvert>, consultée pour la dernière fois le 8 juin 2022.

<sup>4</sup> « Inception Assessment Report » sont les mots exacts du PGO. Chaque membre du PGO (local ou national) s'engage à ce que les processus d'élaboration de ses plans d'action soient évalués par des évaluateurs externes et indépendants du gouvernement. Les auteurs de la présente recherche ont été mandatés pour la rédaction de ce document d'évaluation. Les deux auteurs sont chercheurs pour la Chaire de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique de l'Université Laval, et l'un d'entre eux en est le titulaire. Le document d'évaluation est déposé auprès du PGO et ensuite accessible en ligne, sur la page du Québec sur le site Web du PGO (<https://www.opengovpartnership.org/members/quebec-canada/>, page consultée pour la dernière fois le 8 juin 2022).

saillants de ce travail de recherche et souligne quelques enseignements tirés de cette analyse documentaire pour toutes les personnes intéressées par les initiatives en matière de gouvernement ouvert ou engagées dans celles-ci.

# 1. Méthode et protocole de recherche

## 1.1. Une revue systématique de la littérature

La méthode mobilisée dans cette recherche pour faire état des travaux sur la participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du Partenariat pour un gouvernement ouvert est une revue systématique de la littérature. Les revues systématiques ont pour objectif de repérer et de sélectionner les travaux existants (par exemple sur un sujet donné) pour évaluer, analyser ou synthétiser les contributions de ces travaux (Denyer et Tranfield, 2009). Ce type de méthode systématique permet ainsi de tirer des conclusions raisonnables sur ce qui est connu et sur ce qui n'a pas encore été exploré par la littérature. Le caractère systématique d'une revue de la littérature renvoie aux actions entreprises pour réduire au maximum les biais de sélection dans l'extraction et le choix des travaux analysés. Les revues de la littérature non systématiques peuvent par exemple comporter un biais de sélection entraîné par l'unique sélection des études principales dans un domaine particulier (par exemple, les articles qui sont les plus cités) ou le choix de travaux dont les conclusions sont utiles ou qui correspondent à ce que les auteurs d'une recherche souhaitent mettre à jour. Ces biais de sélection peuvent également toucher les revues systématiques quand les critères d'inclusion et d'exclusion des références ne sont pas établis clairement en amont du processus (Nightingale, 2009).

Une revue systématique de la littérature débute par l'élaboration d'un protocole qui définit clairement les quatre éléments suivants : (a) les objectifs de la revue de la littérature, (b) les critères d'inclusion et d'exclusion des références, (c) la manière dont les références seront retenues et (d) le plan d'analyse (Nightingale, 2009, p. 381). Ces éléments seront détaillés pour cette recherche dans la section suivante (2.2.). L'une des manières de réaliser une revue systématique et d'en rendre compte consiste à suivre les lignes directrices de la déclaration PRISMA, pour « Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses » (Moher, Liberati, Tetzlaff, Altman et The PRISMA Group, 2009)<sup>5</sup>. Le diagramme de flux proposé par la déclaration PRISMA sera notamment utilisé pour faire état des différentes étapes de sélection des références incluses dans la revue de la littérature (voir figure 1, ci-dessous).

## 1.2. Le protocole de la revue systématique de la littérature

### 1.2.1. Objectif de la revue de la littérature

L'objectif de cette revue de la littérature est de déterminer les facteurs qui favorisent ou entravent la participation et l'implication des acteurs de la société civile dans l'élaboration des plans d'action des pays membres du PGO. Cette recherche vise donc, d'abord, à repérer les travaux effectués sur les démarches que les gouvernements membres du PGO ont mises en place pour rassembler et intégrer les demandes et les besoins de la société civile dans leurs plans d'action en matière de

---

<sup>5</sup> Voir aussi <https://prisma-statement.org/> pour plus de détails sur la déclaration PRISMA, ses objectifs et ses usages (page consultée pour la dernière fois le 20 juin 2022).

gouvernement ouvert, puis à en rendre compte. Ultimement, cette revue de la littérature pourra servir de base à des réflexions en vue d'améliorer les processus de cocréation des plans d'action du PGO.

Notons aussi que certains pays membres du PGO choisissent de mobiliser le grand public dans l'élaboration de leurs plans d'action. Cette revue de la littérature ne traite pas spécifiquement de cet aspect, elle se concentre plutôt sur la participation de la société civile organisée. Néanmoins, nous adoptons ici une acception très large du concept de société civile<sup>6</sup>. Pour cette recherche, cette dénomination renvoie aux organisations non gouvernementales et communautaires, au monde universitaire ou encore aux acteurs du secteur privé.

## 1.2.2. Critères d'inclusion et d'exclusion des références

Les critères d'inclusion et d'exclusion des références sont particuliers à chaque étape de sélection du processus de revue de la littérature (pour les détails de ce processus, voir la section 1.2.3., ci-dessous).

Lors de la première étape – l'extraction automatisée de références à partir des bases de données en ligne –, la sélection s'est opérée sur la base de trois types de critères : le type de références recherchées, le sujet de ces références (mots-clés) et la langue de publication. D'abord, nous avons décidé que cette revue de la littérature porterait à la fois sur les publications scientifiques et les références issues de la littérature grise (par exemple, des rapports qui émanent d'organismes publics ou de la société civile, ou encore des rapports de recherche ou des notes d'analyse). Ensuite, nous avons basé la sélection des publications sur les mots-clés qui doivent apparaître dans les titres ou les résumés de ces références. Ces mots-clés sont « Partenariat pour un gouvernement ouvert » et « Open Government Partnership ». Ils peuvent sembler peu discriminatoires au regard du sujet précis qui fait l'objet de cette revue de la littérature. Néanmoins, nous avons retenu cette voie à l'issue d'un processus itératif réalisé en collaboration avec les spécialistes en bibliométrie avec lesquels nous avons travaillé. En effet, il est apparu que l'utilisation de ces deux seuls mots-clés renvoyait à une quantité de références que deux chercheurs pouvaient analyser adéquatement lors de la phase de revue des titres et résumés (en double codage, par les deux auteurs du présent cahier; voir la section 1.2.3., ci-dessous). Cette sélection large basée sur seulement deux mots-clés a aussi permis de réduire les possibilités de manquer certaines références possiblement pertinentes, mais qui ne seraient pas apparues au moyen d'une liste de mots-clés plus discriminante<sup>7</sup>. Enfin, nous n'avons retenu que les références dont le corps du texte était rédigé en français ou en anglais<sup>8</sup>. Nous pouvons donc résumer les

---

<sup>6</sup> Voir Roginsky et Shortall (2009) pour un aperçu des discussions autour du concept de société civile.

<sup>7</sup> La première piste envisagée était d'utiliser les mots-clés « open government » ET « consultation OU civil society OU participation » (et leurs équivalents en français). En outre, nous avons réalisé des essais en incluant les acronymes « PGO » et « OGP ». Néanmoins, l'utilisation de ces acronymes renvoyait à des références qui concernaient des domaines tout autre. De plus, ces acronymes ne semblaient pas être utilisés sans leur définition dans les références qui concernaient effectivement le Partenariat pour un gouvernement ouvert.

<sup>8</sup> Certaines références rédigées dans d'autres langues apparaissent tout de même dans des résultats de recherche sur la base de mots-clés en français ou en anglais. En effet, certains travaux publiés dans d'autres langues sont accompagnés d'un titre ou d'un résumé en français ou en anglais.

travaux retenus lors de la phase de l'extraction automatisée comme suit : des références issues de la littérature grise ou scientifique, publiées en anglais ou en français, dont le titre ou le résumé contient les mots « Partenariat pour un gouvernement ouvert » ou « Open Government Partnership ».

Lors des étapes ultérieures du processus de sélection – la lecture par les chercheurs des titres et résumés, puis la lecture complète des publications –, les critères de sélection ont été plus restreints. Nous avons décidé de retenir uniquement les références qui traitaient spécifiquement de la participation de la société civile (envisagée au sens large, comprenant tous les acteurs non publics) au processus d'élaboration des plans d'action dans le cadre du PGO. Ce choix visait à cerner le plus fidèlement le sujet qui fait l'objet de cette revue de la littérature. À la suite de ce choix, nous avons écarté les références qui ne traitaient pas (en partie) du PGO ou qui traitaient des effets des mesures en matière de gouvernement ouvert sur l'inclusion de la société civile dans les processus de prise de décision plus généraux, par exemple. Au terme du processus, nous avons retenu seulement les références portant, au moins en partie, sur la participation de la société civile à la construction des plans d'action dans le cadre du PGO (pour les détails, voir la section 2.1.).

### 1.2.3. Extraction et sélection des références

L'extraction et la sélection des références pertinentes se sont réalisées en trois phases : l'extraction automatisée de références à partir de bases de données en ligne, la sélection intermédiaire de références sur la base de la lecture détaillée des titres et résumés et la sélection finale de références sur la base de la lecture du contenu des publications (texte intégral).

La première phase d'extraction automatisée a été réalisée par des experts en bibliométrie de la bibliothèque de l'Université Laval, mandatés pour cette recherche. Les recherches à partir des mots-clés « Partenariat pour un gouvernement ouvert » et « Open Government Partnership » (voir la section 1.2.2., ci-dessus) ont été effectuées sur différents outils qui permettent d'exploiter diverses bases de données en sciences sociales : sur ProQuest (International Bibliography of the Social Sciences, Worldwide Political Science Abstracts, PAIS Index, ProQuest Dissertations & Theses Global), sur EBSCO (Social Sciences Full Text, Academic Search Premier), mais aussi sur Web of Science, Érudit, Cairn et WorldCat. Ces requêtes ont été réalisées en juin et juillet 2021. Après la suppression des doublons, ces recherches ont mené à l'extraction de références potentiellement pertinentes au regard de l'objet de la revue de la littérature (voir la figure 1 dans la section 3, ci-dessous). Les experts en bibliométrie ont extrait les informations bibliographiques (titres, résumés et mots-clés) de ces références et les ont importées dans l'application Web Covidence<sup>9</sup>. Cet outil en ligne permet la gestion de projets de revues systématiques et facilite notamment le travail à plusieurs chercheurs.

Lors de la deuxième phase, sur la plateforme Covidence, nous avons examiné chacune des notices bibliographiques importées sur la base des critères d'inclusion et d'exclusion exposés plus haut

---

<sup>9</sup> <https://www.covidence.org/>.

(voir la section 1.2.2., ci-dessus). Nous avons réalisé ce processus de sélection en double codage. Chacun de notre côté, nous avons examiné l'ensemble des notices sans nous consulter en cours de route. Nous nous sommes ensuite réunis à l'issue de ce premier examen pour résoudre les conflits de jugement apparus durant la phase liminaire.

La troisième phase a consisté en la sélection finale de références sur la base de la lecture du texte intégral des publications retenues. Nous avons uniquement retenu les références qui traitaient, au moins en partie, de la participation de la société au processus d'élaboration des plans d'action du PGO. Les publications contenues dans cette liste finale ont fait l'objet d'une analyse détaillée, conduite à l'aide d'un plan d'analyse présenté dans la section suivante.

#### 1.2.4. Plan d'analyse

À l'issue du processus de sélection, nous avons analysé les références finalement retenues sur la base d'une grille d'analyse construite de manière itérative. Nous avons établi une première version de la grille d'analyse, notamment fondée sur la lecture de deux références qui semblaient particulièrement pertinentes au regard du sujet traité (Ben Hassine, Farhati et Haouala, 2020; Routzouni, Deligiannis, Peristeras et Gritzalis, 2019). Ensuite, deux auxiliaires de recherche de la Chaire de recherche sur l'administration publique à l'ère numérique ont utilisé cette grille initiale une première fois pour analyser deux références. Après une réunion avec ces codeurs, nous avons établi une version définitive de la grille. Les auxiliaires de recherche ont ensuite utilisé cette grille pour extraire de manière systématique les informations contenues dans l'ensemble des références retenues. Ils ont réalisé ce travail d'extraction en double lecture.

La grille d'analyse comprend sept sections de contenu qui portent sur : les objectifs de la référence et l'unité d'analyse de la recherche, la méthodologie et les limites de la recherche, le cadrage général sur les pratiques participatives, le processus de cocréation (dans le cadre du PGO), la temporalité, la relation au Partenariat pour un gouvernement ouvert et son évaluation, et le cadrage des processus de cocréation dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Chacune des sections contient différentes questions. Les auxiliaires de recherche remplissaient la grille d'analyse de la façon suivante : ils copiaient les éléments de réponse directement à partir du texte original, et pour chaque élément, ils mentionnaient la page de la référence (en indiquant si la réponse était contenue dans un tableau ou une illustration du texte). Ces grilles d'analyse ont ensuite servi de base pour l'élaboration de la synthèse qualitative de la revue de la littérature.

Cette synthèse porte spécifiquement sur les facteurs qui favorisent ou entravent la participation et l'implication des acteurs de la société civile dans l'élaboration des plans d'action dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Pour organiser et structurer la synthèse sur ce sujet, nous nous sommes appuyés sur le cadre analytique proposé par Randma-Liiv, Vooglaid et Lember (2022) pour étudier l'organisation et la gestion des initiatives de participation mises en place par les gouvernements<sup>10</sup>. Ce cadre analytique propose d'examiner trois catégories d'éléments

---

<sup>10</sup> Cet ouvrage traite plus spécifiquement des initiatives de participation électronique mises en place par les gouvernements en Europe.

(contexte national, facteurs organisationnels, facteurs individuels) qui peuvent entraver ou favoriser la mise en place et le fonctionnement d'initiatives participatives (voir le tableau 1). Chacun des éléments présentés peut donc être un facteur favorable ou une entrave à la participation de la société civile à l'élaboration des plans d'action.

Tableau 1. Facteurs entravant ou favorisant la mise en place et le fonctionnement d'initiatives participatives

<b>Contexte national</b>	<b>Facteurs organisationnels</b>	<b>Facteurs individuels</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contexte culturel et historique</li> <li>- Contexte socio-économique</li> <li>- Contexte politico-administratif</li> <li>- Contexte législatif et réglementaire</li> <li>- Gouvernance numérique</li> <li>- Caractéristiques générales de la société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institution ou service administratif chargé de l'initiative</li> <li>- Collaboration interne et partenaires (publics) du service administratif chargé de l'initiative</li> <li>- Financement et ressources humaines</li> <li>- Adéquation avec les processus organisationnels existants</li> <li>- Culture organisationnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leaders influents et compétents</li> <li>- Acteurs formels (politiques et administratifs)</li> <li>- Acteurs informels (médias, consultants...)</li> <li>- Agentes et agents exécutants</li> </ul>

*Adapté de Randma-Liiv et coll. (2022, p. 15-19).*

Ce cadre analytique est suffisamment général pour déterminer et catégoriser l'ensemble des éléments favorisant ou entravant la participation de la société civile dans le cadre des processus d'élaboration des plans d'action pour le PGO. De plus, étant donné la perspective large qu'offre ce cadre, nous ne nous attendons pas à ce que tous les éléments proposés soient abordés dans les publications soumises à l'analyse dans cette revue de la littérature. Nous présenterons dans la synthèse qualitative uniquement les facteurs effectivement abordés par les travaux examinés. De cette façon, nous pourrions également mettre en lumière des enjeux qui pourraient possiblement faire l'objet de réflexions futures quant à la participation de la société civile dans le cadre des processus relatifs au PGO, mais qui n'auraient pas été abordés dans la littérature jusqu'ici.

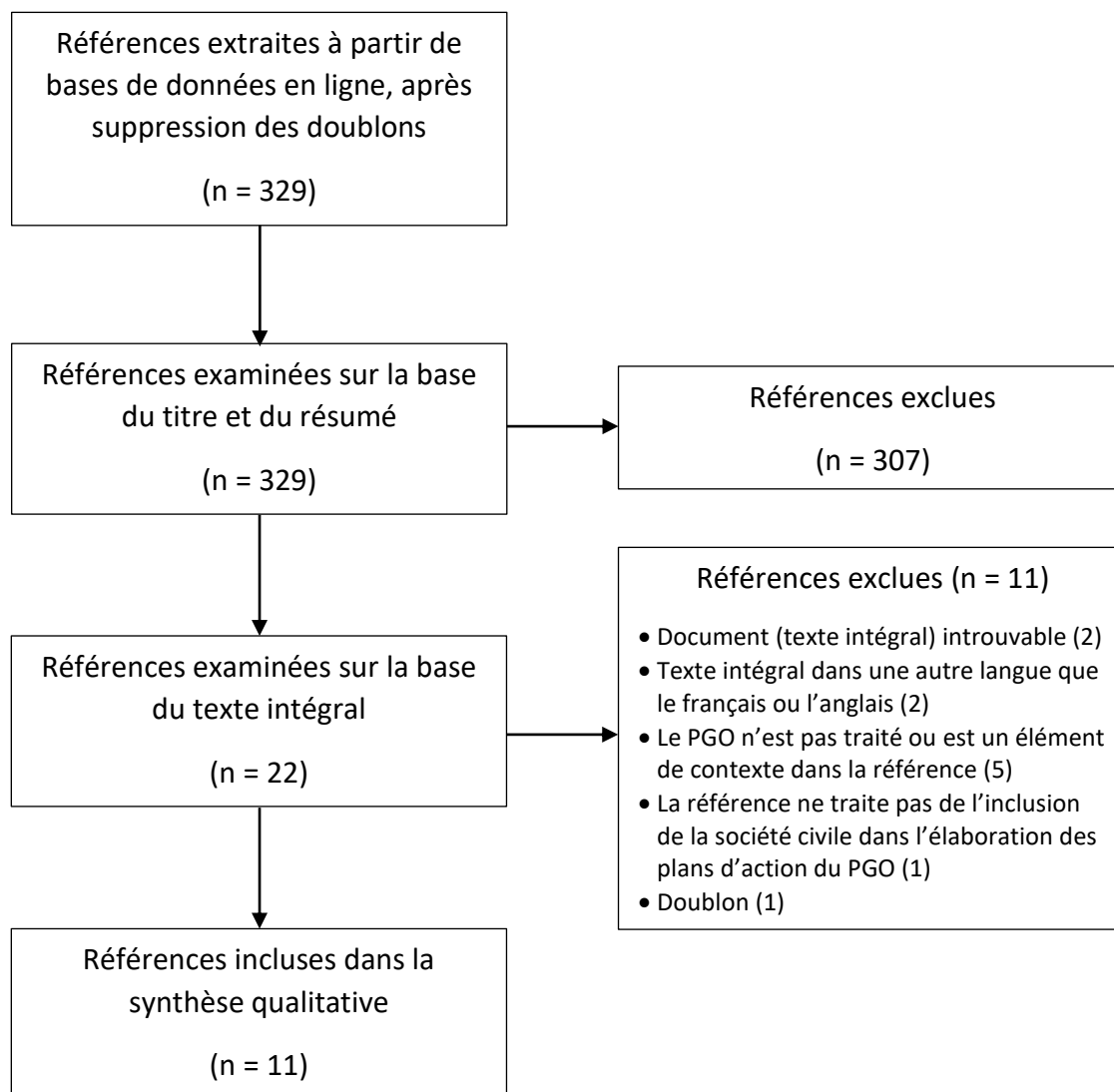
## 2. Résultats de la revue de la littérature

### 2.1. Recherche documentaire

La figure 1 offre une représentation graphique du processus d'extraction et de sélection des références de la revue de la littérature. Elle détaille le nombre de références retenues (et écartées) à chaque étape de ce processus. L'extraction automatisée de références à partir de bases de données en ligne a mené à la sélection de 329 notices bibliographiques de publications traitant du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Dans un second temps, la sélection intermédiaire des références par double codage des notices bibliographiques (lecture des titres et des résumés) a abouti à la sélection de 22 références possiblement pertinentes (exclusion de 307 notices). Ces 22 références ont ensuite fait l'objet d'un examen du texte en intégralité pour évaluer leur pertinence au regard du sujet traité dans cette revue de la littérature. À ce stade du processus, 11 références ont été écartées pour les raisons suivantes : le texte intégral s'est avéré introuvable ou inaccessible (2); le texte intégral était rédigé dans une autre langue que le français ou l'anglais (2); le PGO n'était pas traité ou figurait comme un élément de contexte dans la référence (5); la référence ne traitait pas de l'inclusion de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO (1); la référence était un doublon (1). La sélection finale des références à la suite de la lecture du contenu des publications comptait donc 11 références, lesquelles font l'objet de la synthèse qualitative présentée ci-dessous.



Figure 1. Diagramme de flux du processus d'extraction et de sélection des références de la revue de la littérature



Parmi les 11 références qui font l'objet de la synthèse qualitative (voir le tableau 2), on compte quatre articles universitaires, trois rapports de recherche publiés par différentes institutions, deux publications issues d'actes de conférences, un mémoire de maîtrise et un manuscrit non publié (*working paper*). Les dates de publication s'échelonnent de 2014 à 2020<sup>11</sup>. Certaines publications ne concernent qu'un seul pays membre du PGO, alors que d'autres examinent la situation dans plusieurs pays. Dans l'ensemble, les publications couvrent des pays membres du PGO qui sont issus des cinq continents. Pour rappel, cette revue de la littérature porte donc sur des références aux statuts différents, et dont la qualité peut varier. Ainsi, la sélection contient à la fois des publications scientifiques (examinées par des pairs) et des références issues de la littérature grise, comme des rapports de recherche ou le *working paper* (Zulfikar, 2018), qui n'ont pas systématiquement fait l'objet d'une révision par des pairs.

<sup>11</sup> Pour rappel, l'extraction des notices bibliographiques a été réalisée en juin et juillet 2021.

Tableau 2. Liste des références exploitées dans la synthèse qualitative

Auteur (date de publication)	Titre de la référence	Type de document (détails)	Pays du PGO couvert dans la référence
Ben Hassine et coll. (2020)	Participation et e-participation citoyennes en contexte de transition démocratique en Tunisie, les nouveaux habits de l'empereur ?	Article (Journal : <i>Annales des Mines – Gérer et comprendre</i> )	Tunisie
Brockmyer et Fox (2015)	Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives	Rapport de recherche (publié par Transparency & Accountability Initiative)	s. o.
Lowry et Shepherd (2014)	The Open Government Partnership: Implications for National Archives	Article (Journal : <i>Atlanti</i> )	Royaume-Uni
Macaulay (2014)	The Open Government Partnership: what are the challenges and opportunities for New Zealand?	Article (Journal : <i>Policy Quarterly</i> )	Nouvelle-Zélande (ainsi que Royaume-Uni et Mexique)
Moses (2017)	Learning to make all voices count: Lessons and reflection on localising the Open Government Partnership	Rapport de recherche (publié par The Institute of Development Studies)	Afrique du Sud, Indonésie, Kenya, Philippines et Tanzanie
Nikvashvili (2019)	Open Governance as a Tool for Strengthening the System of e-Democracy in Georgia	Article (Journal : <i>eJournal of eDemocracy and Open Government</i> )	Géorgie
Ramírez-Alujas et Dassen (2014)	Winds of change: The progress of open government policymaking in Latin America and the Caribbean	Rapport de recherche (publié par l'Inter-American Development Bank)	Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, République dominicaine, Salvador, Trinité-et-Tobago, Uruguay
Ratte (2016)	But Have You Really Heard? Evaluating Respondent Contributions in Government	Mémoire de maîtrise (Communication, Carleton University)	Canada

	Consultations and the Effects of Missing Details		
Rivoir et Landinelli (2017)	ICT-mediated Citizen Engagement – Case Study: Open Government National Action Plan in Uruguay	Actes de conférence (10 <sup>e</sup> Conférence internationale sur la théorie et la pratique de la gouvernance électronique)	Uruguay
Routzouni et coll. (2019)	An Intercountry Survey of Participatory Practices Used for Open Government Partnership National Action Plan Development	Actes de conférence (18 <sup>th</sup> IFIP WG 8.5 International Conference, EGOV 2019)	Allemagne, Argentine, Arménie, Brésil, Chili, Colombie, Finlande, France, Grèce, Israël, Italie, Jordanie, Lituanie, Luxembourg, Malawi, Malte, Mongolie, Nigéria, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Philippines, République de Macédoine du Nord, République tchèque, Roumanie, Serbie, Sierra Leone, Slovaquie et Ukraine
Zulfikar (2018)	Open Government Partnership in Indonesia	Manuscrit non publié	Indonésie

## 2.2. Synthèse qualitative des références

Cette section porte sur la synthèse de l'examen de 11 références et présente les facteurs qui entravent ou favorisent la participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO. Comme nous l'avons indiqué dans la première section, cette synthèse s'appuie sur le cadre analytique de Randma-Liiv et coll. (2022), lequel permet de déterminer les entraves et les facteurs favorables aux processus participatifs. De plus, il catégorise ces éléments en trois groupes : les facteurs liés au contexte national, les facteurs organisationnels et les facteurs individuels. La présentation de cette synthèse qualitative adopte la trame de ce cadre analytique. Elle expose donc chacune de ces catégories pour mettre en évidence les entraves (point 2.2.1.) et les facteurs favorables (2.2.2.) mentionnés dans la littérature produite à ce jour.

### 2.2.1. Entraves à la participation de la société civile

#### Contexte national

##### Contexte socio-économique

Un contexte socio-économique précaire peut entraîner un décalage entre les attentes de la population – et donc les priorités de la société civile, laquelle joue notamment un rôle de cristallisation des aspirations citoyennes – et les sujets traités liés au Partenariat pour un gouvernement ouvert. Ainsi, Ben Hassine et coll. (2020) rapportent le cas d'associations locales qui participent à la diffusion d'une consultation publique sur le gouvernement ouvert en Tunisie et qui font face à ces décalages. Le personnel de ces associations rapporte ceci : « Certaines personnes viennent me voir parce que l'école de leurs enfants n'a pas d'eau et moi, je les réunis pour un *brainstorming* sur l'*open gov*, c'est intenable » (Ben Hassine et coll., 2020, p. 20).

##### Contexte politico-administratif

Un contexte politique instable peut également entraver la bonne tenue des processus de consultation dans le cadre de l'élaboration des plans d'action du PGO. Différentes sources d'instabilité politique sont répertoriées dans les travaux analysés, telles que les périodes électorales et l'alternance des gouvernements ou encore les périodes de transition démocratique.

D'abord, des élections ou l'alternance de gouvernements peuvent mettre à mal l'adhésion renouvelée d'un pays au PGO, ou entraîner une baisse de motivation du nouveau pouvoir en place à poursuivre les efforts en matière de gouvernement ouvert (Brockmyer et Fox, 2015). Ces menaces à la continuation des travaux sur le gouvernement ouvert interfèrent donc dans la poursuite des processus de consultation de la société civile (Ramírez-Alujas et Dassen, 2014). Aux Philippines par exemple, l'administration de M. Rodrigo Roa Duterte ne souhaitait pas maintenir l'adhésion du pays au PGO lors de son avènement au pouvoir. La société civile a ainsi dû mener des campagnes de persuasion pour faire changer d'avis le gouvernement (Moses, 2017).

Les périodes de transition démocratique peuvent également constituer un frein à la consultation de la société civile. Par exemple, l'Indonésie a traversé des périodes d'instabilité politique qui ont nui aux travaux liés au PGO (Moses, 2017). La Tunisie a aussi connu un « contexte d'extrême fragilité politique » (Ben Hassine et coll., 2020, p. 21) dans lequel le gouvernement souhaitait

rendre une image positive sur la scène internationale grâce à l'adhésion au PGO. Ben Hassine et coll. (2020) mettent ainsi en évidence le fait que cette situation a entraîné la conduite du processus de consultation sur une trop courte période et avec une faible mobilisation de la société civile tunisienne, qui était alors préoccupée par d'autres sujets que les questions spécifiques liées au gouvernement ouvert.

De manière générale, comme le notent Brockmyer et Fox (2015), un minimum de stabilité politique est requise pour une participation adéquate de la société civile. Ainsi, les initiatives internationales telles que le PGO gagneraient à mettre en place des dispositifs destinés à protéger les acteurs favorables aux réformes (et notamment au sein de la société civile) qui font parfois face à des menaces de la part d'entités dont les intérêts établis sont exposés au changement.

### **Contexte législatif et réglementaire**

Les initiatives participatives liées au PGO doivent respecter les cadres légaux et constitutionnels des pays dans lesquels elles se déploient. Ainsi, un processus de consultation de la société civile ne mène pas toujours à des effets sensibles sur les décisions publiques, car légalement et dans la pratique, ce sont bien souvent les gouvernements qui détiennent les leviers du pouvoir (Ratte, 2016).

### **Gouvernance numérique**

Moses (2017) indique que l'utilisation de solutions technologiques « prêtes à l'emploi » qui ne sont pas adaptées aux contextes locaux peut entraver la participation des acteurs de la société civile aux processus participatifs dans le cadre du PGO. Ces solutions tiennent trop rarement compte des problèmes auxquels peuvent faire face les usagers et usagers potentiels, sur le plan local.

À la suite d'une enquête réalisée auprès d'acteurs visés par les processus consultatifs de 29 pays membres du PGO, Routzouni et coll. (2019) indiquent que même si les dispositifs numériques sont considérés comme des outils de cocréation efficaces, « les gouvernements accordent une plus grande priorité à l'interaction en face à face avec les parties prenantes en vue de maximiser l'efficacité des processus [participatifs] » (p. 91, notre traduction). Ainsi, le manque d'outils numériques ne constitue jamais un obstacle à la participation, selon les acteurs sondés dans cette étude.

### **Caractéristiques générales de la société civile**

La fragilité des modes de financement des organisations de la société civile et la concurrence entre les organisations, qui est son corollaire, constituent un frein à la bonne tenue du processus de coconstruction des plans d'action du PGO. Ben Hassine et coll. (2020) montrent par exemple dans le cas tunisien que comme « le processus de sélection des associations membres de ce comité [en matière de gouvernement ouvert] n'a pas été transparent, les représentants de certaines associations ont contesté la présence d'autres associations, leur reprochant notamment leur dépendance par rapport à des financements extérieurs, ce qui entacherait leur objectivité » (p. 21). En outre, les membres d'organisations internationales utilisent les processus de consultation du PGO pour obtenir des financements supplémentaires, et non avec l'objectif principal de participer substantiellement à l'élaboration des plans d'action. Le manque de transparence (réel ou perçu)

du processus de sélection des organisations de la société civile qui deviennent les interlocuteurs du gouvernement est également rapporté par Zulfikar (2018) pour le cas indonésien.

Enfin, le manque de confiance entre les gouvernements et les acteurs de la société civile est également considéré comme un obstacle à la participation des OSC aux initiatives de collaboration menées dans le cadre du PGO. Routzouni et coll. (2019) rapportent par exemple que pour de nombreux pays membres du PGO, la difficulté d'arriver à un consensus avec la société civile constitue un obstacle majeur à la cocréation des plans d'action. Ramírez-Alujas et Dassen (2014) constatent aussi une méfiance entre les gouvernements et les parties prenantes dans l'ensemble des pays d'Amérique latine qu'ils ont analysés. À la suite de leur étude, les auteurs recommandent au secrétariat du PGO de mettre en place un mécanisme pour évaluer (par des contrôles préalables) des standards minimaux relatifs à la société civile, avant qu'un pays n'entame l'élaboration et la publication de ses plans d'action (Ramírez-Alujas et Dassen, 2014).

## Facteurs organisationnels

### Institution ou service administratif chargé de l'initiative

Les services chargés d'élaborer les plans d'action dans le cadre du PGO peuvent également être la source de certains freins à la participation de la société civile dans la construction ou l'approbation de ces documents stratégiques. La littérature présente différents éléments de friction de ce type, détaillés dans les paragraphes suivants.

D'abord, les institutions chargées du PGO auprès des autorités locales ou nationales sont parfois critiquées à propos de la sélection des organisations représentant la société civile dans les processus de consultation (voir ci-dessus). Brockmyer et Fox (2015) rapportent l'exemple de l'Azerbaïdjan où le secrétariat du PGO a constaté que l'accès à la consultation organisée par le gouvernement azerbaïdjanais était limité aux OSC dirigées par ce même gouvernement. Ces auteurs indiquent aussi que les partenaires de la société civile sélectionnés ou les participants volontaires aux processus consultatifs sont souvent issus des capitales ou des grandes agglomérations, ce qui met en péril la représentativité de ces acteurs, censées refléter la diversité de la société civile des pays concernés.

De plus, la décision d'adhérer au PGO provient parfois uniquement d'une volonté du gouvernement ou d'une seule institution publique, sans que ce choix soit véritablement porté ou soutenu par la société civile. Ainsi, dans un tel contexte, un représentant du PGO indique : « il est difficile de gagner et de maintenir l'adhésion de divers acteurs de la société civile » (cité dans Brockmyer et Fox, 2015, p. 56).

Un autre objet de critique est que les institutions chargées des plans d'action du PGO ne proposent parfois que des mesures qui s'appuient sur des initiatives gouvernementales déjà existantes, ou qui ne font que poursuivre un programme préétabli. Le peu d'ouverture à des idées innovantes ou disruptives constitue alors un frein à l'implication de la société civile. Macaulay (2014) illustre ce point en exposant les exemples du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande, où les actions proposées par les acteurs publics chargés du gouvernement ouvert faisaient déjà partie des

engagements antérieurs pris par les gouvernements. L'auteur indique notamment : « En substance, cette approche n'a rien de particulièrement problématique (en effet, les pays membres du PGO sont encouragés à s'appuyer sur des initiatives existantes), mais elle a mis en évidence un problème spécifique pour lequel le service britannique du PGO a été fortement critiqué. Du fait que celui-ci a donné la priorité à des mesures en cours, il a fortement limité le processus participatif, et l'engagement avec la société civile en particulier a été négligeable » (p. 38, notre traduction). Le même type de constat a été soulevé au Canada. Les mesures que le gouvernement du Canada a proposées dans son second plan d'action national semblent avoir été rédigées sur la base des priorités gouvernementale préexistantes, plutôt qu'à partir de propositions issues de la société civile (Ratte, 2016).

Dans le même esprit, la manière de travailler des services chargés du PGO dans les pays membres ne laisse pas toujours la marge de manœuvre nécessaire à la société civile pour imprimer sa marque sur les plans d'action. En Géorgie par exemple, les OSC membres du forum consultatif n'ont reçu les engagements préparés par le gouvernement qu'un jour avant la réunion et la présentation du plan d'action. Les OSC n'ont donc pas eu la possibilité de réaliser une analyse exhaustive et pertinente des propositions présentées par le gouvernement (Nikvashvili, 2019). Au Mexique, on a également rapporté une rédaction trop hâtive du plan d'action, lequel ne tient pas compte des nombreuses propositions de la société civile (Ramírez-Alujas et Dassen, 2014).

En conclusion, comme le notent Ramírez-Alujas et Dassen (2014) pour l'Amérique latine, les services qui ont mené les consultations dans l'objectif d'élaborer les plans d'action ne l'ont souvent fait que comme « une simple formalité », alors que les initiatives qui étaient destinées à offrir un véritable espace de participation étaient rares.

### **Collaboration interne et partenaires (publics) du service administratif chargé de l'initiative**

La collaboration entre partenaires publics peut également constituer un frein à l'implication de la société civile, ou à tout le moins entraver la constitution des plans d'action. En Tunisie par exemple, Ben Hassine et coll. (2020) décrivent une situation où les critiques les plus virulentes à propos de la rédaction du plan d'action émanaient des acteurs issus de l'administration publique même (et non des acteurs de la société civile), ce qui entravait les réunions de travail.

À l'opposé, Ratte (2016) relate qu'au Canada, lors d'une des phases du processus de consultation, la plupart des participants aux consultations publiques étaient issus de la fonction publique. Ainsi, le poids des messages issus de la société civile s'en est trouvé allégé.

### **Financement et ressources humaines**

Les ressources humaines et financières limitées des OSC peuvent aussi mettre en péril une participation appropriée aux processus consultatifs tenus dans le cadre du PGO. Cette situation a notamment été mise en lumière dans les travaux concernant l'Amérique latine ou l'Indonésie (Ramírez-Alujas et Dassen, 2014; Zulfikar, 2018). Pour la Tunisie, Ben Hassine et coll. (2020, p. 21) notent que « seules les grandes associations de la capitale qui ont un personnel permanent salarié ont pu être des membres actifs et assidus tout au long du processus de préparation du plan

d'action. Les petites associations régionales ont de fait été éliminées vu leur éloignement et la faiblesse de leurs moyens financiers ».

Du côté des services gouvernementaux chargés du PGO, l'absence de ressources peut également mettre en péril le bon déroulement des processus de consultation (Ramírez-Alujas et Dassen, 2014). Parmi les répondants à l'enquête de Routzouni et coll. (2019), c'est-à-dire des fonctionnaires issus de services chargés du PGO dans 29 pays membres, 66 % ont indiqué que les principaux obstacles à la tenue des processus de cocréation ont été le manque de ressources, et 52 % le manque de temps.

### **Culture organisationnelle**

Une culture organisationnelle qui valorise la coconstruction au sein des services gouvernementaux chargés du gouvernement ouvert est nécessaire pour assurer une ouverture à la participation de la société civile. L'absence de cette culture de collaboration peut donc constituer un frein à l'engagement de la société civile dans le processus d'élaboration des plans d'action. C'est ce que Ramírez-Alujas et Dassen (2014) mettent en évidence lorsqu'ils soulignent la nécessité de passer d'une attitude insinuant que « mon projet est de vous écouter », à une attitude reflétant que « notre engagement est de travailler avec vous ». Selon ces auteurs, une telle modification des positionnements permettrait de sortir d'une relation asymétrique entre gouvernement et société civile, et d'en établir une qui se fonde sur « la confiance, la reconnaissance mutuelle des capacités et une gestion honnête » (p. 34, notre traduction).

Dans le même ordre d'idées, Ramírez-Alujas et Dassen (2014) considèrent comme des freins à la bonne collaboration entre les parties l'absence de compréhension partagée et de définition commune entre gouvernements et OSC à propos de la visée du PGO et de l'interprétation du concept de « gouvernement ouvert ».

## **Facteurs individuels**

### **Leaders influents et compétents**

Selon Brockmyer et Fox (2015), les pays ou autorités locales membres d'initiatives telles que le PGO signalent que, dans les faits, le soutien à ces programmes émane souvent de quelques personnes clés au sein des gouvernements. Dès lors, le travail effectué dans le cadre du PGO est vulnérable aux cycles électoraux (voir ci-dessous, dans la catégorie « Contexte politico-administratif ») ou à d'autres événements qui entraînent des changements de leadership ou de priorités. Cette personnalisation de l'engagement peut donc constituer un frein aux processus de consultation mis en place, ou même plus généralement à l'adhésion pérenne au PGO.

### **Acteurs formels (politiques et administratifs)**

Ben Hassine et coll. (2020) mettent en évidence un climat de méfiance entre les représentants de la société civile et les administrateurs publics lors des réunions du comité en matière de gouvernement ouvert de Tunisie. Ainsi, les fonctionnaires étaient « sans cesse sur la défensive, et acculés à se justifier au risque d'être dénoncés sur les réseaux sociaux et dans les médias comme « étant de l'ancien système » » (p. 21). Un tel climat de défiance entre la société civile et le personnel



administratif peut donc aussi constituer un obstacle au processus de coconstruction des plans d'action.

Dans le même article, les auteurs indiquent que l'implication des acteurs politiques dans des programmes tels que le PGO est «davantage mue par une volonté d'afficher l'image à l'international d'un gouvernement moderne, ouvert et démocratique, ce qui leur ouvrirait davantage de possibilités en matière de financement international» (Ben Hassine et coll., 2020, p. 22) que d'aboutir à des résultats concrets sur la base d'une collaboration avec les représentants de la société civile du pays.

## 2.2.2. Facteurs favorables à la participation de la société civile

### Contexte national

#### Contexte politico-administratif

L'arrivée au pouvoir de gouvernements «réformateurs» peut constituer un facteur favorable à l'adhésion au PGO, mais plus particulièrement à l'engagement clair dans un processus de coconstruction avec les partenaires de la société civile (Brockmyer et Fox, 2015). En Tunisie par exemple, dans une volonté d'ouverture et de transparence, le nouveau gouvernement a adhéré au PGO, notamment pour répondre à la volonté des citoyennes et citoyens tunisiens qui souhaitent prendre une place plus importante dans la gestion des affaires publiques (Ben Hassine et coll., 2020).

#### Gouvernance numérique

Comme l'indiquent Routzouni et coll. (2019), de manière générale, l'utilisation des technologies numériques permet de multiplier les possibilités de participation et d'accroître les occasions pour les différents acteurs de la société de participer aux processus de prise de décisions publiques, tels que l'élaboration des plans d'action du PGO. Néanmoins, ces mêmes auteurs indiquent que si les outils numériques sont considérés comme des aides efficaces à la cocréation, les gouvernements membres du PGO accordent toujours la priorité à l'interaction en présence avec les parties prenantes avec pour objectif de maximiser l'efficacité des processus participatifs (Routzouni et coll., 2019). En bref, les technologies numériques ne constituent pas en soi des garanties de processus consultatifs efficaces, même si elles peuvent, parfois, contribuer à pallier des problèmes complexes auxquels font face les gouvernements quand ils souhaitent interagir avec différentes parties prenantes (Moses, 2017).

### Facteurs organisationnels

#### Institution ou service administratif chargé de l'initiative

Routzouni et coll. (2019) ont invité les acteurs (publics) nationaux engagés dans les programmes du PGO à déterminer les facteurs clés pour la réussite des processus de cocréation. Leurs résultats indiquent que l'existence de structures et de processus permanents, en particulier la présence d'agences gouvernementales permanentes responsables de la cocréation ainsi que l'existence d'un forum permanent réunissant des représentants de la société civile constituait des éléments cruciaux pour garantir l'efficacité des processus participatifs (Routzouni et coll., 2019).

Ramírez-Alujas et Dassen (2014), de leur côté, recensent les meilleures pratiques que les services chargés du gouvernement ouvert devraient implanter, sur la base de leurs analyses des cas latino-américains. Ces mesures comprennent notamment la mise en ligne d'un portail électronique unique (qui fournit un tableau de bord des avancées relatives au gouvernement ouvert), la mise en place de mécanismes participatifs pérennes ou encore la création de plateformes électroniques qui permettent aux différentes parties prenantes (y compris les citoyennes et citoyens) d'envoyer des propositions relatives au gouvernement ouvert. Brockmyer et Fox (2015) ont mis de l'avant un autre élément pour assurer un processus participatif efficace et représentatif. Ils proposent que les services administratifs chargés du gouvernement ouvert mettent en place des moyens pratiques pour qu'un large éventail d'OSC participe au processus, y compris les organisations représentant les communautés rurales ou les populations autochtones.

### **Collaboration interne et partenaires (publics) du service administratif chargé de l'initiative**

La collaboration entre les services administratifs chargés du PGO et d'autres services administratifs peut également jouer un rôle moteur dans la bonne implication d'acteurs de la société civile. Ainsi, Lowry et Shepherd (2014) décrivent comment le *Cabinet Office* britannique, chargé de l'élaboration du plan d'action pour le PGO, a mis en relation un acteur de la société civile (l'International Records Management Trust, une organisation de la société civile qui promeut la bonne tenue des archives comme base d'une bonne gouvernance) avec les National Archives pour s'assurer de la construction pertinente et de la mise en œuvre efficace d'engagements relatifs aux archives. L'Indonésie et les Philippines offrent également des illustrations supplémentaires de la façon dont des OSC sectorielles ou transversales sont associées à différentes agences gouvernementales pour collaborer à l'élaboration d'engagements dans le cadre du PGO (Moses, 2017; Zulfikar, 2018). Ces rapprochements « thématiques » semblent ainsi constituer une bonne pratique pour assurer l'implication efficace d'acteurs de la société civile dans les processus relatifs au PGO.

### **Culture organisationnelle**

Dans certains cas, l'adhésion au PGO semble faire évoluer la culture et les pratiques des institutions chargées des processus d'élaboration des plans d'action. Ainsi, Brockmyer et Fox (2015) rapportent les exemples du Brésil et du Mexique, où l'élaboration des plans d'action est devenue de plus en plus collaborative, au fil des processus de coconstruction successifs. Ainsi, la mise en place, même timide en premier lieu, de certaines pratiques participatives constitue un facteur favorable au développement d'une culture de participation de la société civile. Macaulay (2014) décrit également comment le gouvernement britannique a réagi aux critiques à la suite du constat selon lequel les OSC n'avaient pas suffisamment pris part aux processus participatifs inhérents à l'adhésion au PGO. Le gouvernement a ainsi reconnu que l'implication de la société civile nécessitait de meilleures pratiques, tant sur le plan du calendrier que sur le plan du financement. Ensuite, il a adopté une culture de la participation plus proactive.

## Facteurs individuels

### Leaders influents et compétents

Brockmyer et Fox reprennent les indications du PGO quant aux acteurs nécessaires à la mise en œuvre des réformes, mais aussi à la création de l'espace politique indispensable pour favoriser l'innovation et la collaboration en matière d'ouverture des gouvernements. Ces trois groupes clés sont les politiques de haut rang (présidents ou présidentes, premiers ou premières ministres), les fonctionnaires de niveau intermédiaire (qui détiennent de l'expertise technique) et les OSC (Brockmyer et Fox, 2015). Ces dernières sont la source de pressions extérieures indispensables pour amener les gouvernements à s'ouvrir. Ainsi, un leadership de la part de représentants de ces trois types d'acteurs lors de la conception et de la mise en œuvre des plans d'action nationaux créera un cercle vertueux pour favoriser une plus grande collaboration (entre le gouvernement et la société civile) et l'élaboration de plans d'action de plus en plus ambitieux et pertinents.

### Acteurs formels (politiques et administratifs)

Le rôle des fonctionnaires est essentiel dans l'élaboration des plans d'action, et donc également dans la conduite des processus de coconstruction de ces plans, avec la société civile. Par exemple, dans le cas tunisien, Ben Hassine et coll. (2020) décrivent l'abnégation dont ont fait preuve certains fonctionnaires dans un contexte politique délicat : « Le climat social dans le pays était précaire [...]. Et pourtant, les fonctionnaires impliqués dans le projet œuvraient comme s'ils se trouvaient dans le cadre d'un mandat électoral stable pour plusieurs années encore. Cette attitude trouve son explication dans un sentiment de patriotisme : "On le fait pour le pays", "C'est une fierté pour nous d'être parmi les membres de l'OGP". C'est comme si, par ce dévouement, ils cherchaient à effacer l'image de censure et de régime dictatorial dont était crédité le gouvernement tunisien, et par ricochet, son administration, jusqu'à l'avènement de la révolution » (p. 20). Les défis d'un contexte politique changeant et le rôle des acteurs politiques et administratifs ont également été relevés dans les travaux de Moses (2017), notamment concernant l'Indonésie.

# Conclusion

L'objectif de cette revue systématique de la littérature était de faire état des recherches sur la participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Cet état des lieux visait en particulier à déterminer les entraves et les facteurs favorables à ces processus participatifs auxquels prennent part les organisations de la société civile.

Au départ, nous avons examiné 329 notices bibliographiques de publications traitant du Partenariat pour un gouvernement ouvert. À la suite d'un processus de sélection des références pertinentes pour le sujet qui fait l'objet de notre analyse (décrit dans la section 2.1., voir notamment la figure 1), nous avons finalement retenu 11 références pour faire l'objet d'une synthèse qualitative.

Nous avons organisé cette synthèse qualitative en suivant la trame du cadre analytique proposé par Randma-Liiv, Vooglaid et Lember (2022). Ce cadre analytique permet d'étudier l'organisation et la gestion des initiatives de participation mises en place par les gouvernements. Il propose d'examiner différentes catégories d'éléments qui peuvent entraver ou favoriser la mise en place et le fonctionnement d'initiatives participatives, telles que la coconstruction des plans d'action du PGO.

Sans revenir de manière exhaustive sur chacun des facteurs abordés dans la littérature et exposés dans la synthèse qualitative, nous pouvons rappeler quelques éléments prégnants dans cette conclusion. Du côté des entraves à la coconstruction des plans d'action du PGO avec la société civile, notons par exemple le contexte politique instable (dû à des élections ou à une période de transition démocratique) ou le manque de confiance structurel entre les gouvernements et les acteurs de la société civile. Le manque de ressources humaines ou financières, ou encore les contraintes de temps constituent également des entraves importantes au bon déroulement des processus participatifs menés dans les pays membres du PGO.

Du côté des facteurs favorables, l'existence de structures et de processus consultatifs pérennes, en particulier la présence d'agences gouvernementales permanentes responsables de la cocréation ainsi que l'existence d'un forum permanent réunissant des représentants de la société civile, constitue des éléments cruciaux pour garantir l'efficacité des processus participatifs liés au PGO. De plus, même si nous pouvons mentionner l'utilisation des technologies numériques comme un facteur qui permet de multiplier les possibilités de participation et d'accroître les occasions pour les différents acteurs de la société de participer aux processus de cocréation, ces technologies ne constituent pas la panacée pour la réussite de ces processus.

En outre, la synthèse qualitative a contribué à mettre en évidence les éléments abordés dans la littérature, et à relever ceux qui en sont absents. Nous les rapportons dans le tableau 3, où les facteurs indiqués en noir sont mentionnés dans la littérature, alors que ceux en gris ne le sont pas. Une mise en garde est de rigueur pour la bonne appréhension des résultats de cette revue de la

littérature : si, dans la synthèse qualitative, un facteur n'est indiqué ni comme une entrave ni comme un agent favorable, cela ne signifie pas que ce facteur est inexistant ou peu important empiriquement; son absence indique uniquement qu'il n'a pas été mentionné dans la littérature, à ce jour.

**Tableau 3. Catégories de facteurs entravant ou favorisant la mise en place et le fonctionnement d'initiatives participatives traitées dans la littérature analysée**

	<b>Contexte national</b>	<b>Facteurs organisationnels</b>	<b>Facteurs individuels</b>
<b>ENTRAVES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contexte culturel et historique</li> <li>- Contexte socio-économique</li> <li>- Contexte politico-administratif</li> <li>- Contexte législatif et réglementaire</li> <li>- Gouvernance numérique</li> <li>- Caractéristiques générales de la société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institution ou service administratif chargé de l'initiative</li> <li>- Collaboration interne et partenaires (publics) du service administratif chargé de l'initiative</li> <li>- Financement et ressources humaines</li> <li>- Adéquation avec les processus organisationnels existants</li> <li>- Culture organisationnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leaders influents et compétents</li> <li>- Acteurs formels (politiques et administratifs)</li> <li>- Acteurs informels (médias, consultants...)</li> <li>- Agentes et agents exécutants</li> </ul>
<b>FACTEURS FAVORABLES</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contexte culturel et historique</li> <li>- Contexte socio-économique</li> <li>- Contexte politico-administratif</li> <li>- Contexte législatif et réglementaire</li> <li>- Gouvernance numérique</li> <li>- Caractéristiques générales de la société civile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institution ou service administratif chargé de l'initiative</li> <li>- Collaboration interne et partenaires (publics) du service administratif chargé de l'initiative</li> <li>- Financement et ressources humaines</li> <li>- Adéquation avec les processus organisationnels existants</li> <li>- Culture organisationnelle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leaders influents et compétents</li> <li>- Acteurs formels (politiques et administratifs)</li> <li>- Acteurs informels (médias, consultants...)</li> <li>- Agentes et agents exécutants</li> </ul>

*Synthèse réalisée à partir d'une adaptation du cadre d'analyse de Randma-Liiv et coll. (2022, p. 15-19).*

À partir de ce tableau, nous pouvons tirer quelques points généraux de conclusion à propos de la littérature qui porte sur la participation de la société civile dans l'élaboration des plans d'action du PGO. D'abord, les entraves à cette participation font l'objet de bien plus de développements que les facteurs favorables à ces processus. Ainsi, il pourrait être intéressant de davantage mettre de l'avant les bonnes pratiques ou les facteurs clés de succès dans les futurs travaux. En outre, certains facteurs qui pourraient possiblement jouer un rôle important – comme facteurs favorables ou comme entraves – ne sont pas mentionnés dans les travaux réalisés jusqu'à maintenant. C'est le cas du contexte culturel et historique des pays membres du PGO, de l'adéquation des lignes directrices du PGO en matière de participation avec les processus organisationnels existants au sein des administrations concernées, ou encore du rôle des acteurs informels (médias, consultants...) et des agentes et agents exécutants. Ces différents facteurs

pourraient également faire l'objet d'un examen ultérieur dans les futurs travaux ou réflexions à propos du PGO.

Ces différentes carences constatées dans la littérature ouvrent donc la voie à de futures recherches. Les résultats de cette analyse pourraient également s'avérer intéressants pour les évaluateurs indépendants qui rédigent les rapports d'évaluation dans chaque pays membre du PGO. Ultimement, ce travail de synthèse a pour ambition d'alimenter toutes les réflexions qui visent à améliorer les processus de cocréation des plans d'action du PGO, tant du côté de la recherche universitaire qu'au sein des milieux de pratique.

# Bibliographie

- Bartoli, Annie et Blatrix, Cécile. (2018). Toward a Transparent and Responsible Public Action? The Case of Open Government Partnership. *Revue française d'administration publique*, 166(2), 275-292. doi : <https://doi.org/10.3917/rfap.166.0275>
- Ben Hassine, Anissa, Farhati, Kamel et Haouala, Aida. (2020). Participation et e-participation citoyennes en contexte de transition démocratique en Tunisie, les nouveaux habits de l'empereur? *Annales des Mines - Gérer et comprendre*, 141(3), 13-24. doi : <https://doi.org/10.3917/qeco1.141.0013>
- Brockmyer, Brandon Isaac et Fox, Jonathan A. (2015). Assessing the Evidence: The Effectiveness and Impact of Public Governance-Oriented Multi-Stakeholder Initiatives. *SSRN Electronic Journal*. doi : <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2693608>
- Chaverou, Éric. (2016). Comment est né le Partenariat pour un gouvernement ouvert. Entretien avec Martin Tisné. Extrait de la page <https://www.franceculture.fr/numerique/comment-est-ne-l-ogp-le-partenariat-pour-un-gouvernement-ouvert>
- Denyer, David et Tranfield, David. (2009). Producing a Systematic Review. Dans David Buchanan et Alan Bryman (Éd.), *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods* (p. 671-689). Thousand Oaks, SAGE.
- Gascó-Hernández, Mila (Éd.). (2014). *Open Government: Opportunities and Challenges for Public Governance* (vol. 4). Springer.
- Lowry, James et Shepherd, Elizabeth. (2014). The Open Government Partnership: Implications for National Archives. *ATLANTI*, 24(1).
- Macaulay, Michael. (2014). The Open Government Partnership: what are the challenges and opportunities for New Zealand? *Policy Quarterly*, 10(2), 36-42.
- Moher, David, Liberati, Alessandro, Tetzlaff, Jennifer, Altman, Douglas G. et The PRISMA Group. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. *Annals of Internal Medicine*, 151(4), 264-269. doi : <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1000097>
- Moses, Michael. (2017). *Learning to make all voices count: Lessons and reflection on localising the Open Government Partnership*. Récupéré de <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/13351>
- Nightingale, Alison. (2009). A guide to systematic literature reviews. *Surgery (Oxford)*, 27(9), 381-384. doi : <https://doi.org/10.1016/j.mpsur.2009.07.0054>
- Nikvashvili, Tatia. (2019). Open Governance as a Tool for Strengthening the System of e-Democracy in Georgia. *JeDEM - eJournal of eDemocracy and Open Government*, 11(2), 137-149. doi : <https://doi.org/10.1016/j.mpsur.2009.07.0054>
- Ramírez-Alujas, Álvaro et Dassen, Nicolás. (2014). *Winds of change: The progress of open government policymaking in Latin America and the Caribbean*. Récupéré de <https://publications.iadb.org/publications/english/viewer/Winds-of-Change-The-Progress-of-Open-Government-Policymaking-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>

- Randma-Liiv, Tiina et Lember, Veiko. (2022). *Engaging Citizens in Policy Making: e-Participation Practices in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Randma-Liiv, Tiina, Vooglaid, Kadi Maria et Lember, Veiko. (2022). Framework for analysis of the management and organization of e-participation initiatives. Dans Tiina Randma-Liiv et Veiko Lember (Éd.), *Engaging Citizens in Policy Making* (p. 11-24). Edward Elgar Publishing.
- Ratte, Alexandra. (2016). *But Have You Really Heard? Evaluating Respondent Contributions in Government Consultations and the Effects of Missing Details*. Récupéré de <https://curve.carleton.ca/6bd5d325-53ff-4472-9008-544b9150a138>
- Rivoir, Ana et Landinelli, Javier. (2017). *ICT-mediated Citizen Engagement – Case Study: Open Government National Action Plan in Uruguay*. Document présenté aux Actes de la 10<sup>e</sup> Conférence internationale sur la théorie et la pratique de la gouvernance électronique, New Delhi AA, Inde.
- Roginsky, Sandrine et Shortall, Sally. (2009). Civil society as a contested field of meanings. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(9/10), 473-487.
- Routzouni, Athanasia, Deligiannis, Athanasios P., Peristeras, Vassilios et Gritzalis, Stefanos. (2019). An Intercountry Survey of Participatory Practices Used for Open Government Partnership National Action Plan Development. Dans I. Lindgren, M. Janssen, H. Lee, A. Polini, M. P. R. Bollvar, H. J. Scholl et E. Tambouris (Éd.), *Electronic Government (EGOV 2019)* (vol. 11685, p. 82-93).
- Wertz, Isaline, Weyerer, Jan C. et Rösch, Michael. (2019). Gouvernement ouvert et participation citoyenne : analyse empirique des attentes des citoyens en ce qui concerne les données gouvernementales ouvertes. *Revue internationale des sciences administratives*, 85(3), 583-601. doi : <https://doi.org/10.3917/risa.853.0583>
- Wirtz, Bernd W. et Birkmeyer, Steven. (2015). Open Government: Origin, Development, and Conceptual Perspectives. *International Journal of Public Administration*, 38(5), 381-396. doi : <https://doi.org/10.1080/01900692.2014.942735>
- Zulfikar, Achmad. (2018). *Open Government Partnership in Indonesia*. Récupéré de [https://www.researchgate.net/publication/326134902\\_Open\\_Government\\_Partnership\\_in\\_Indonesia](https://www.researchgate.net/publication/326134902_Open_Government_Partnership_in_Indonesia)