

# OBAMA ET LE CONCEPT DE « GOUVERNEMENT OUVERT » : GAGE D'UNE GOUVERNANCE RÉNOVÉE OU SIMPLE « BULLE DÉMOCRATIQUE » ?

THOMAS A. BRYER



**Thomas A. Bryer est professeur adjoint à l'École d'administration publique de l'université de Floride centrale à Orlando** et directeur du Centre pour le management public et non lucratif. Son enseignement et sa recherche sont centrés sur la participation publique avec le gouvernement, l'engagement citoyen, la collaboration inter-secteurs et l'éthique.

Afin de rendre le gouvernement fédéral américain plus ouvert, plus participatif et plus collaboratif, l'administration de Barack Obama a déployé un arsenal d'efforts innovants à destination des citoyens et des observateurs des États-Unis comme des autres nations. Ces initiatives ont connu des succès variables jusqu'à présent et soulèvent, pour l'Administration comme pour ceux qui voudraient en tirer les leçons, d'importantes questions pratiques et méthodologiques.

## LES PRINCIPES DU « GOUVERNEMENT OUVERT » ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Quoi qu'il advienne de la présidence de Barack Obama en 2012, la participation publique, le renforcement de la capacité d'agir du citoyen, la transparence et l'ouverture du gouvernement auront été emblématiques de son administration. Jamais depuis Jimmy Carter on n'avait vu de président si intensément porté à réformer les institutions fédérales dans le sens d'une ouverture plus grande à la participation publique (Bryer, à paraître). Le jour de son entrée en fonction, le président Obama signait un mémorandum adressé aux chefs de l'ensemble des départements et agences fédérales<sup>1</sup>. Il y exprimait son engagement et ses

<sup>1</sup> [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government)

attentes en matière de transparence, de mobilisation du public et de collaboration entre les différentes agences et organisations. Le 9 décembre 2009, le directeur du Bureau de la gestion et du budget, Peter Orszag, signait à son tour un mémorandum adressé aux chefs des départements et des agences, précisant les mesures à prendre pour faire avancer les principes indiqués dans le mémorandum présidentiel<sup>2</sup>. En résumant ces derniers, Orszag observait : « Les trois principes de transparence, de participation et de collaboration forment la pierre angulaire de tout gouvernement ouvert. La transparence engage à la redevabilité par l'information du public sur ce que fait le gouvernement. La participation permet au public de contribuer par ses idées et savoirs à l'élaboration, par le gouvernement, de politiques intégrant une information disséminée au sein de la société. La collaboration améliore l'efficacité du gouvernement en encourageant les partenariats et la coopération au sein du gouvernement fédéral, entre les différents niveaux du gouvernement et entre celui-ci et les institutions privées<sup>3</sup>. »

Les mesures spécifiques exposées par Orszag comprenaient la publication en ligne de l'information gouvernementale, l'amélioration de la qualité de cette information, la création et l'institutionnalisation d'une culture de gouvernement ouvert et la création d'un cadre de politique favorable à celui-ci. La pièce maîtresse de cette « feuille de route » est la préparation et la publication par chaque département et agence d'un « plan de gouvernement ouvert » qui précise comment ces derniers satisferont à ces objectifs. Ces plans sont publiés sur le site Internet de chaque agence et sont accessibles depuis le site Internet de la Maison Blanche<sup>4</sup>.

Outre ces mémorandums, l'Administration a mis à profit les technologies d'Internet et des réseaux sociaux pour relier les citoyens à la Maison Blanche et au Congrès ou pour les connecter entre eux. Par exemple, l'Administration a par deux fois fait appel à une procédure de coproduction de participation citoyenne (Bryer, 2010). En d'autres termes, l'Administration a demandé à des citoyens volontaires d'ouvrir des forums communautaires selon les modalités de leur choix. Les organisateurs avaient reçu les questions à discuter sans autre directive que de rendre compte des débats à l'Administration. En décembre 2008, pendant la passation de pouvoir entre les administrations Bush et Obama, les citoyens ont été invités à ouvrir des forums sur la santé publique : plus de 3 200 forums ont ainsi éclos dans tout le pays. Quelques mois plus tard, le département américain de la Santé et des Services sociaux publiait un rapport fournissant une analyse en profondeur des informations reçues<sup>5</sup>. Cette procédure s'est répétée en décembre 2009 quand l'Administration a demandé aux citoyens

2 | [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda\\_2010/m10-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf)

3 | *Ibid.*, p. 1.

4 | <http://www.whitehouse.gov/open/around>

5 | Une vidéo de l'auteur discutant de ces forums est accessible sur YouTube®. <http://www.youtube.com/>

d'ouvrir des forums sur les questions de création d'emplois.

De même, dès la mise en place de cette Administration, certains de ses représentants ont organisé un forum politique<sup>6</sup> au cours duquel les citoyens étaient invités à envoyer directement leurs questions au président Obama. Celui-ci avait accepté de répondre aux questions les plus plébiscitées par les citoyens sur un site interactif. Plus de 100 000 questions recevant 1,5 million de votes ont ainsi été formulées. Comme il l'avait promis, le président a répondu, même à une question politiquement délicate sur la légalisation de la marijuana comme moyen potentiel de stimulation de l'économie<sup>7</sup>...

Enfin, l'Administration a aussi régulièrement envoyé des secrétaires de cabinet et autres agents s'exprimer sur YouTube®, Facebook® ou encore des blogs<sup>8</sup> et dans d'autres médias sociaux pour y délivrer directement l'information au citoyen américain et répondre à ses questions.

En dépit de l'expérimentation et de l'innovation dont ces exemples donnent la mesure, d'importantes questions – aussi bien théoriques que pratiques – restent à considérer. On trouvera ci-dessous les plus saillantes pour les théoriciens, praticiens et citoyens en quête de processus de participation publique et d'institutions qui fonctionnent.

### DES COMPÉTENCES DES RESPONSABLES GOUVERNEMENTAUX POUR RÉUSSIR UN ÉCHANGE AVEC LES CITOYENS

Les responsables gouvernementaux disposent-ils des aptitudes d'animation qui, en ligne ou non, assureront qu'aucun citoyen ou groupe de citoyens ne dominera la discussion ou n'influera artificiellement sur le propos ? Ces responsables jouissent-ils de la capacité d'analyse qualitative exigée pour déchiffrer et interpréter les volumes de données texte reçus par le biais de blogs, forums de débats, tchats et autres médias sociaux utilisés par la Maison Blanche ? L'analyse qualitative que le personnel du département de la Santé et des Services sociaux a réalisée à la suite des forums communautaires sur la santé publique convoqués en 2009 par des citoyens de tout le pays a été une démonstration exemplaire de la manière de bien conduire une telle analyse. Cependant, ce débat sur la santé publique était déjà fort avancé bien avant que le rapport soit publié et on ne sait pas comment – ou si – le retour d'information citoyen a servi à informer le débat et le développement des politiques. S'il existe un engagement sur l'utilisation de ces médias et l'appel au retour citoyen, cela exige peut-être aussi un engagement à ralentir le développement des politiques et à permettre que la voix des citoyens soit entendue et intégrée au débat de manière significative.

6 | Voir <http://www.whitehouse.gov/openforquestionswatch?v=8wNF6Fs95zE>

7 | On fera appel à la même technologie pour rédiger le *Citizen's Briefing Book (Dossier de synthèse citoyen* – voir <http://www.whitehouse.gov/blog/Meet-the-Office-of-Public-Engagement-and-the-Citizens-Briefing-Book>).

8 | Le blog de la Maison Blanche, par exemple, directement accessible sur <http://www.whitehouse.gov/blog>, l'est aussi par un lien sur la page d'accueil du site de la Maison Blanche.

Finalement, la contribution des citoyens reste-t-elle purement consultative, dispose-t-elle d'un certain poids ou fait-elle au moins autorité ? Et, quelle que soit la réponse, les citoyens en sont-ils informés ? Autrement dit, les fonctionnaires d'État sont-ils disposés à satisfaire les attentes que nourrit le public vis-à-vis du processus participatif ?

### DE L'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT À FAIRE USAGE DU RETOUR D'INFORMATION DES CITOYENS

En examinant plusieurs des initiatives d'Obama pour la participation du public, nous nous sommes demandé (2011b) si le but des procédures participatives avait été indiqué sans ambiguïté. Or, dans la plupart des cas, les attentes n'étaient pas signalées clairement ou ne l'étaient pas du tout. Selon nous, cela pourrait mener, du côté des citoyens, à des attentes excessives qui, faute d'avoir été satisfaites, pourraient aboutir à la crevasse de la « bulle démocratique ».

Ainsi, Konieczka (2010), dans son analyse des initiatives de participation publique pour informer les plans de l'initiative de gouvernement ouvert de l'Administration, estime que ces efforts étaient largement insuffisants. Il a observé, sur la base du cadre de référence pour l'engagement du public posé par l'International Association of Public Participation (Association internationale pour la participation publique), que les responsables de l'Administration n'avaient pas intégré pleinement les citoyens dans leurs processus de planification, en dépit de leurs déclarations d'intention. Konieczka concluait cependant son évaluation en soulignant la valeur d'expérimentation que présentaient ces efforts de participation publique et appelait l'Administration à continuer, en dépit de ce qu'il considérait comme des faiblesses initiales.

De même, Contreras *et al.* (2010) ont analysé les commentaires du public soumis au département de la Sécurité intérieure des États-Unis pour nourrir le développement de son plan de gouvernement ouvert. Ils ont trouvé que, sur les 159 idées proposées pour rendre le département plus transparent, plus collaboratif et/ou plus ouvert à la participation publique, seules cinq d'entre elles avaient été introduites dans le plan final du département. Une des explications potentielles de ce taux négligeable d'intégration des idées des citoyens serait la tendance observée des citoyens à poster leur commentaire dans une section du site interactif qui ne s'y prêtait pas, mettant ainsi sa pertinence en question. Sur la base de cette observation, Contreras *et al.* recommandaient la formation de fonctionnaires du département en vue d'harmoniser plus efficacement le propos citoyen en ligne, assurant que les citoyens contribuent à l'emplacement idoine et de façon pertinente.

Faute pour les agences gouvernementales de prendre en compte les informations délivrées et les opinions émises par les citoyens, des effets contre-productifs sont à craindre. Dans un ouvrage récemment paru, nous envisageons (2011a) cette question sous l'angle des « coûts potentiels de la démocratisation », en l'occurrence la diminution de la confiance des citoyens dans leur capacité, et celle du gouvernement, à rénover le processus de gouvernance. En vue d'éviter de tels coûts dont la société et la démocratie feraient les frais, nous préconisons le renforcement des capacités, celles des agences gouvernementales et de leurs fonctionnaires comme celles des citoyens. D'une part, les responsables gouvernementaux doivent dépasser des cultures organisationnelles et administratives ainsi que des règles et des procédures bien établies pour faire plein usage du potentiel des médias sociaux comme technologie de cocréation de contenu et de développement partagé des solutions ; d'autre part, les citoyens doivent combler leurs lacunes dans la compréhension du rôle et des structures des agences gouvernementales ainsi que, en ce qui concerne les États-Unis du moins, une défiance atavique envers les institutions gouvernementales.

Il existe également de nombreuses ressources à disposition des fonctionnaires de l'Administration et d'autres acteurs intéressés par la conception et l'animation des processus de participation publique. Ces ressources offrent une aide très précise pour identifier les buts de l'exercice. Ainsi, on trouve les boîtes à outils développées par l'Association internationale pour la participation publique, parmi lesquelles le cadre de la participation du public dont se sert Konieczka pour son analyse. Fung (2006) avait développé un « cube démocratique » qui permettait aux concepteurs de ces processus de penser stratégiquement au but ou au rôle du processus d'engagement, aux personnes à solliciter et aux techniques sur lesquelles s'appuyer. De même, Cooper, Meek et nous-même (2006) proposons aux concepteurs de tels processus des questions clés leur permettant de se concentrer sur l'obtention de résultats tels qu'un gouvernement plus réceptif, une plus grande confiance mutuelle entre les citoyens et les agents gouvernementaux, l'efficacité des citoyens, leur compétence, le sentiment parmi les citoyens que l'action gouvernementale est à la fois crédible et légitime.

#### **DE LA PERTINENCE ET DE L'OPPORTUNISME POLITIQUE DES IDÉES ET DE L'ACTION CITOYENNES**

Il n'existe pas, parmi les décideurs américains et les autorités gouvernementales, de conception uniforme quant au rôle que devraient

jouer les citoyens. Certains gouvernants, les deux présidents Bush par exemple, semblaient vouloir admettre que les citoyens qui le souhaitent s'investissent d'eux-mêmes, dans la limite d'un principe cher aux administrations publiques : l'efficacité. Comme le notait Wilson (1887), le rôle du gouvernement est d'être à l'écoute des citoyens sans qu'ils en deviennent encombrants. Les administrations Carter et Obama se rapprochent davantage d'une conception selon laquelle les citoyens ont un rôle légitime et nécessaire d'engagement direct avec les autorités gouvernementales (Bryer, à paraître), le défi étant de les tenir suffisamment bien informés sur leur engagement pour qu'ils n'entraient pas une prise de décision de qualité et réactive.

Les déclarations publiques du président Obama et des membres de son administration vont en ce sens en prônant vigoureusement l'engagement actif des citoyens avec les agences fédérales (Bryer, à paraître). La participation des citoyens est ainsi perçue comme une obligation morale, que ce soit pour les citoyens eux-mêmes (Dalton, 2008) ou leurs fonctionnaires (Cooper, 1991). Tout manquement à ces obligations sans motivation politique est un obstacle à l'obtention de résultats souhaitables tels qu'une confiance accrue, l'efficacité et la légitimité reconnue au gouvernement (Cooper, Bryer et Meek, 2006).

Pour autant, il n'est pas interdit de penser que les interventions citoyennes – par exemple lors des consultations sur Internet – sont filtrées, entraînant la question des moyens mis en place et des critères utilisés. Ainsi, lors du forum politique évoqué plus haut, le président Obama a répondu à la question sur la légalisation de la marijuana par un laconique « non » – en contraste frappant avec les réponses détaillées aux autres questions posées. Il y a là incontestablement matière à une recherche approfondie car, s'il y a effectivement filtrage, comment celui-ci est-il compris par les citoyens qui participent selon les règles fixées par l'Administration ?

### **DU CANTONNEMENT DES CITOYENS À DES ÉCHANGES VIRTUELS : AU PÉRIL D'UNE INFLUENCE AUTHENTIQUE ?**

Revenons au forum politique évoqué plus haut : plus de 100 000 questions posées et 1,5 million de votes exprimés pour les plus populaires d'entre elles. L'examen de la page Facebook® de l'Administration révèle une proportion comparable de citoyens engagés dans des discussions entre eux. Mais si rien n'est fait de la majeure partie du retour d'information issu de ces forums, quelle valeur cela a-t-il pour le citoyen ? Il ne s'agit pas là d'une question rhétorique, mais d'une question empirique : faute de valeur reconnue à de tels processus, que peut-il en ressortir ?

Il y a là aussi incontestablement matière à des recherches plus approfondies, en particulier dans le contexte plus large de la façon dont les citoyens traduisent leur engagement virtuel en activité civique effective. Putnam (2001) a décrit dans son texte *Bowling Alone* comment la technologie, en particulier Internet, avait un rôle dans la réduction des liens sociaux entre les individus. Pour autant, une telle logique peut s'inverser si, à en croire Brinkerhoff (2009), des communautés humaines peuvent se développer par interaction virtuelle. Mais l'on en revient à cette question : quelles mesures peuvent être prises par les responsables gouvernementaux pour faire en sorte que les citoyens sautent le pas de la communauté virtuelle à l'activisme civique à visage découvert ?

En effet, faute de lien entre la discussion sur des blogs et l'action civique, pourrait naître le risque que l'Administration anime ce que Snider (2010) a appelé une « fausse participation », ou l'apparence du pouvoir d'agir sans le moindre pouvoir d'agir effectif. Une telle manipulation des citoyens pourrait donner lieu à la création de ce que nous avons appelé (2011b) la « bulle démocratique », dans laquelle on accorde aux citoyens un large accès aux agoras participatives sans que ce qu'ils sont en mesure de réaliser en ces lieux soit à la hauteur des attentes qu'on leur aura fait miroiter.

### **DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES À METTRE EN PLACE POUR EMPÊCHER L'ÉCLATEMENT DE LA « BULLE DÉMOCRATIQUE »**

L'administration Obama a bien l'intention de remodeler le paysage économique et financier du pays de manière à empêcher toute bulle de réémerger, que ce soit en matière de logement, de technologie ou encore de santé publique. Elle estime, sans doute à bon droit, que de telles bulles, pour fournir des gains et du plaisir à court terme, n'en sont pas moins néfastes dans la mesure où elles ne sont pas durables et peuvent laisser les individus et les communautés dans une situation pire que celle où ils se trouvaient avant leur émergence. Si par le biais d'outils participatifs on appâte les citoyens avec quelques bribes de pouvoir d'agir porteuses d'une nouvelle confiance envers le gouvernement, est-il concevable qu'une telle « bulle » de bonne volonté participative puisse crever ?

Ce serait le cas si les citoyens découvraient qu'ils n'ont pas réellement de pouvoir d'agir ou d'influence quant à la prise de décisions. Ce sera le cas si l'administration Obama est remplacée par une Administration renonçant à tout effort d'engagement avec les citoyens par le biais d'outils participatifs. Que peut-on faire aujourd'hui

pour créer une bulle indestructible ou, à tout le moins, gérer la croissance de celle existante en visant à la rendre durable ?

Nous avons identifié (2011b) un bloc de réformes institutionnelles qui dépolitiserait le processus participatif, minimisant ainsi le risque d'exposer les citoyens à des manipulations politiciennes. Des institutions peuvent être mises en place, qui maintiendraient les attentes à un niveau stable pour un engagement citoyen qui survive à l'administration Obama. Il s'agirait notamment de concevoir une infrastructure pour l'engagement citoyen par le biais d'un bureau tel que le Government Accountability Office (GAO – Bureau de *redevabilité* du gouvernement). Un poste de directeur de l'engagement national du public pourrait ainsi être créé, pour lequel une personne recevrait du président un mandat de cinq à dix ans, assurant par là même sa pérennité au-delà de la seule Administration qui l'aura créé. Le nouveau bureau serait chargé de développer des stratégies d'engagement, en ligne et ailleurs, destinées à apporter de l'information de manière non partisane au Congrès et à l'Administration de manière à les aider dans leur prise de décision.

On trouvera dans le numéro spécial de l'*International Journal of Public Participation*<sup>9</sup> nombre d'autres questions posées par d'autres auteurs. Car, bien que l'administration Obama soit toujours en place, c'est le moment de commencer à formuler les questions et de mener une analyse de l'efficacité et du but de la participation publique telle qu'elle a été vécue jusqu'à présent. Les citoyens américains sont témoins d'une innovation importante : il convient de savoir si elle sert l'intérêt public et si elle est à la hauteur de l'ambition de fournir une gouvernance plus ouverte, plus participative et plus collaborative. ■



## Références

- Boys, S.**, "The millennials refuse to be ignored! An analysis of how the Obama administration furthers the political engagement of a new generation", *International Journal of Public Participation*, vol. 4, n° 1, 2010, p. 31-42.
- Brinkerhoff, J.**, *Digital diasporas: Identity and transnational engagement*, Boston, MA, Cambridge University Press, 2009.
- Bryer, T. A.**, "Encouraging citizenship in US presidential administrations: An analysis of presidential records", in Hindy Schachter (dir.), *Citizen Participation in America*, Charlotte, NC, Information Age Publishing, à paraître.
- Bryer, T. A.**, "The costs of democratization: Social media adaptation challenges within government agencies", *Administrative Theory & Praxis*, vol. 33, n° 3, 2011a, p. 341-361.
- Bryer, T. A.**, "Online Public engagement in the Obama administration: Building a democracy bubble?", *Policy & Internet*, vol. 3, n° 4, 2011b.
- Bryer, T. A.**, "Living democracy in theory and practice: Getting dirty in a local government incorporation process", *Public Administration and Management*, vol. 15, n° 1, 2010.
- Contreras, C., Doerting, M., Fleischman, J., Mayweather, L., Muhammad, T., Parks, S., Santana, E., et Weiler, R.**, *Department of Homeland Security Open Government Plan: Participation and comparative analysis*, document de recherche master en administration publique (en anglais) fourni sur demande à l'auteur, 2010.
- Cooper, T. L.**, *An Ethic of Citizenship for Public Administration*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1991.
- Cooper, T. L., Bryer, T. A. et Meek J. W.**, "Citizen-centered collaborative public management", *Public Administration Review*, n° 66 (hors-série), 2006, p. 76-88.
- Dalton, R. J.**, *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, Washington, DC, CQ Press, 2008.
- Fung, A.**, "Varieties of participation in complex governance", *Public Administration Review*, n°66 (hors série) 2006, p. 66-75.
- Hilgers, D., et Ihl, C.**, "Citizensourcing: Applying the Concept of Open Innovation to the Public Sector", *International Journal of Public Participation*, vol. 4, n° 1, 2010, p. 67-88.
- Konieczka, S. P.**, "Practicing a Participatory Presidency?: An Analysis of the Obama Administration's Open Government Dialogue", *International Journal of Public Participation*, vol. 4, n° 1, 2010, p. 43-66.
- Obama, B. H.**, *Transparency and Open Government*, La Maison-Blanche, 2009.
- Orszag, P. R.**, *Open Government Directive*, bureau exécutif du président des États-Unis, Washington, DC, M-10-06, 2009.
- Putnam, R. D.**, *Bowling alone: The collapse and revival of American community*, New York, NY, Simon & Schuster, 2001.
- Ren, J., et Meister, H.**, "Drawing lessons from Obama for the European context", *International Journal of Public Participation*, vol. 4, n° 1, 2010, p. 12-30.
- Snider, J. H.**, "Deterring fake public participation", *International Journal of Public Participation*, vol. 4, n° 1, 2010, p. 89-103.
- Wilson, W.**, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, juin 1887.
- Americans Speak on Health Reform: Report on Health Care Community Discussions*, département de la Santé et des Services sociaux des États-Unis, 2009, en ligne. Consulté le 30 avril 2011 sur <http://www.healthreform.gov/reports/hccd/>

