

**PROPOSITION DE PRÉSENTATION DES QUESTIONNAIRES DANS UN FORMAT UNIFIÉ
FRANCE**

**(BASÉE SUR LE QUESTIONNAIRE D'ENQUÊTE GÉNÉRAL ET LE QUESTIONNAIRE SUR
L'UTILISATION DES NTIC¹)**

I. CADRE GÉNÉRAL²

**SECTION 1. CONTEXTE GÉNÉRAL DU RENFORCEMENT DES RELATIONS ENTRE LES
ADMINISTRATIONS ET LES CITOYENS**

1. Pouvez-vous présenter brièvement le contexte général dans lequel la problématique du renforcement des relations entre les administrations et les citoyens est traitée dans votre pays ? (Objectifs, priorités...)

La France bénéficie d'un cadre juridique qui donne au citoyen les moyens à la fois de s'informer, de participer au débat public mais aussi d'être protégé sur des questions de vie privée. A travers l'évolution des textes, on voit que le droit s'intéresse de plus en plus à l'amont de l'élaboration des projets et donc à la question de la consultation des citoyens.

Les années 90 voient donc l'apparition d'une nouvelle forme de relation administration/citoyens qui s'illustre par le déploiement de grandes opérations comme les Etats-généraux de la Santé, les « rencontres de l'Equipement », le débat national organisé par ce même ministère en 1999 sur le thème de la ville, ainsi que la création de commissions dont l'objectif est d'obtenir l'avis du public dans des domaines relatifs à l'environnement (conférence du débat public) ou à l'évaluation des choix scientifiques et technologiques (conférence de citoyens)...

La cible de ces manifestations est différente. Il s'agit de toucher et de mobiliser le plus grand nombre de citoyens et non uniquement leurs organisations représentatives. La presse régionale est souvent mobilisée afin d'assurer une grande diffusion de l'information, permettant ainsi d'éviter le simple échange entre spécialistes.

Ces manifestations ne remettent pas en cause, si ce n'est dans la manière d'opérer, la forte tradition qui existe en France de créer des organes consultatifs au sein des administrations. Les services du Premier ministre en dénombraient déjà 4700 en 1962. La jurisprudence du Conseil

¹ NTIC = Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

² Partie basée sur les sections 1 à 4 du questionnaire d'enquête général, à l'exception de la question 7 (sur l'utilisation des NTIC) qui est traitée dans le II.

d'Etat considère en effet que la mise en place d'organes consultatifs est une mesure d'ordre intérieur, à la discrétion du Chef de service.

Dans le cadre de l'activité des ministères, on constate aussi une forte implication sur les questions d'information afin de communiquer plus et mieux. Cela passe par la recherche d'un mode de rédaction qui réponde aux attentes du public, par de nouveaux modes de communication : participation à des salons professionnels, organisation de colloques, mais surtout par l'utilisation des nouvelles technologies et en particulier d'internet : outil d'information, de discussion à travers la mise en place de forums et, depuis peu, de consultation : ainsi une partie du cadre législatif de la « société de l'information » encore en projet a été soumise à consultation sur Internet sur le site du ministère des finances (www.finances.gouv.fr).

Si la nécessité d'accorder une place prépondérante au citoyen/usager dans la conception du service se développe au sein de toutes les administrations et donne matière à mettre en œuvre des démarches qualité au sein des services, il est intéressant de noter que la prise en compte de ses attentes peut être un des principaux leviers de la modernisation d'un ministère. Ainsi le Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a-t-il mené de février à août 1999 quatre études différentes sur les besoins des usagers afin de mieux déterminer ses objectifs en matière de modernisation .

SECTION 2. CADRE LÉGAL ET POLITIQUE

2. Quelles sont les caractéristiques principales des textes qui ont été adoptés (ou sont en cours d'adoption) et des politiques qui ont été menées (ou sont prévues) dans les domaines détaillés ci-après :

2.1 Pour connaître les attentes des citoyens vis-à-vis des administrations ?

Il existe aussi une consultation plus « managériale » qui concerne les attentes des usagers/citoyens en matière de service public. Sur cette question, il n'existe pas de politique unique en France. Il est cependant utile de rappeler deux éléments importants :

* De nombreuses administrations ont développé des méthodes de consultation en amont des usagers/citoyens avec pour objectif de redéfinir :

- leur offre de service : c'est le cas de l'Agence Nationale pour l'Emploi sur le plan national et de nombreux services déconcentrés qui mettent au point des méthodes de consultation des usagers afin de mettre en chantier une « démarche qualité »

- leurs propres structures : c'est le cas du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (cf : fiche de cas)

- Etre plus réactif face aux nouvelles demandes à la fois des particuliers mais aussi des corps professionnels (mise en place d'un observatoire des attentes des usagers et de la qualité de service)

* Le Comité Interministériel à la Réforme de l'État a souhaité que se généralise ce type de démarche à l'ensemble des services de l'État ; c'est pourquoi des groupes de travail sont mis en place afin de mutualiser les expériences de mesure des attentes des usagers par les différentes administrations.

2.2 Pour assurer l'accès du citoyen à l'information et pour promouvoir la diffusion de cette information ?

Les questions de l'information et de la consultation sont au cœur de nombreux textes réglementaires français permettant un large accès aux documents, qu'ils soient contemporains ou plus anciens (consultation des archives publiques) :

* loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux documents administratifs : définition de l'obligation de communiquer les documents administratifs, les modalités pour ce faire et de préciser des documents non communicables ;

- * loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978 : droit d'accès des personnes aux informations nominatives les concernant contenues dans des fichiers informatisés (articulation en cours avec la directive sur la protection des données personnelles) ;
- * loi archives du 3 janvier 1979 : réglementation de l'accès aux archives publiques ;
- * loi du 11 juillet 1979 sur la motivation des actes administratifs ;
- * décret du 28 novembre 1983 sur les relations administrations/usagers ;
- * décret du 31 mai 1996 sur le service public des bases de données juridiques ;
- * statut général des fonctionnaires (art. 27) : obligation de répondre aux demandes d'information du public ;
- * décret du 5 mai 1995 relatifs aux **Centres Interministériels de Renseignements Administratifs** ;
- *
- * loi du 12 avril 2000 « Droit des Citoyens dans leurs Relations avec l'Administration » : principe du droit à l'information administrative, codification, délais de réponse des administrations ;

⇒ La diffusion des informations concernant les lois, décrets, arrêtés, circulaires se fait par le biais d'une publication au Journal Officiel ou dans les Bulletins Officiels des ministères, et par affichages dans les lieux publics.

⇒ La Direction de la documentation française édite et diffuse publications, études, rapports relatifs à l'administration française.

⇒ La politique française en matière de développement des NTIC favorise la publication des principales informations sur les sites web des administrations. Les sites internet des administrations diffusent aussi les rapports ou études effectués sous leur responsabilité.

2.3 Pour promouvoir la consultation et la participation active du citoyen à la prise de décision des administrations ?

Textes régissant la consultation du public :

- * loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature (publicité des opérations soumises à étude d'impact) ;
- * code de l'expropriation (art. L. 11-1) : déclaration d'utilité publique et enquête publique dès qu'il y a expropriation ;
- * loi du 12 juillet 1983 et du 2 février 1995 sur la protection de l'environnement (enquête publique, commission nationale du débat public) ;
- * loi du 13 juillet 1991 sur la ville (consultation sur les opérations ayant une incidence sur les conditions de vie des habitants des quartiers) ;
- * A quoi s'ajoute le référendum national (art. 11 de la Constitution) et le référendum communal prévu par le Code Général des Collectivités Territoriales.

Mais il s'agit d'un domaine qui ne se résume pas à des textes : de plus en plus fréquemment, à l'initiative du gouvernement, de grands projets de réforme sont précédés d'une phase de consultation : la loi concernant les télécoms en 1996, les marchés publics actuellement, les lycéens ainsi que la communauté éducative dans projet collège 2000, les rencontres du ministère de l'équipement, le débat organisé par ce même ministère sur la ville, les états généraux de la santé, la conférence citoyenne dans le cadre des décisions à prendre sur les organismes génétiquement manipulés, le débat sur le cadre législatif de « la société de l'information sur Internet, etc .

Le chapitre 4 donnera l'occasion de préciser certaines de ces expériences en matière de consultation.

2.4 Pour développer l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans le renforcement des relations entre les administrations et les citoyens ?

En janvier 1998 a été lancé le programme gouvernemental pour la société de l'information, le PAGSI, dont le troisième volet est intitulé " les technologies de l'information au service de la modernisation des services publics ". Deux grands objectifs président à la réalisation des chantiers de cette politique :

- * améliorer le service rendu aux usagers par l'administration ;
- * moderniser le fonctionnement interne de l'État.

Parmi les mesures arrêtées dans le cadre du PAGSI et ayant pour ambition de contribuer à l'amélioration des relations entre l'État et les citoyens, il a été décidé de faciliter l'accès des citoyens à l'administration par l'internet, en particulier par le biais de la numérisation et la diffusion à grande échelle des données publiques, du développement intensif des téléprocédures, de la définition des conditions techniques et juridiques de la reconnaissance

par l'administration de la signature électronique, du développement de téléservices et de l'ouverture de points d'accès à l'internet dans les services publics.

En janvier 1999, un premier bilan a été dressé quant à la mise en œuvre des orientations du PAGSI et une série de décisions complémentaires a été prise par le Gouvernement, sous l'intitulé " 1999-2000 : vers l'administration électronique ", parmi lesquelles :

- * le renforcement sensible des moyens budgétaires alloués à cette politique de modernisation ;
- * la généralisation des nouveaux outils de service aux citoyens, principalement par le biais de l'accélération de l'usage des formulaires numériques et des téléprocédures et de l'élargissement de la mise en ligne des données publiques essentielles, en particulier grâce à la création d'une bibliothèque numérique des rapports publics.

En l'an 2000, le chantier administration électronique a connu une forte impulsion à la faveur de décisions arrêtées à l'occasion de deux comités interministériels, dont les plus importantes sont :

- l'ouverture du nouveau portail de l'administration française www.service-public.fr qui est opérationnel depuis le 23 octobre 2000 ;
- la multiplication des sites internet publics sur le territoire et l'enrichissement sensible de leur contenu ;
- la mise en œuvre des téléprocédures concernant les démarches courantes des citoyens, des entreprises et des associations ;
- le lancement d'un programme triennal de création de points d'accès publics à l'internet pour réduire le fossé numérique ;
- la mise en œuvre de procédures de consultation en ligne des citoyens sur les investissements de l'État.

L'ensemble des informations relatives au PAGSI est accessible sur le serveur gouvernemental :
www.internet.gouv.fr.

2.5 Pour les pays membres de l'Union Européenne, quelle est l'articulation de ces textes avec les textes communautaires ?

N/R

3. Y a-t-il des informations qui ne sont pas accessibles au public ? Si oui, donnez les domaines concernés :

3.1 Parce que l'administration n'est pas autorisée à donner une information (par exemple par une loi protégeant la vie privée) ?

3.2 Parce qu'elles relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration (tels que par exemple le secret défense, certaines négociations internationales ou le secret de certaines délibérations internes) et de ce fait ne font pas l'objet d'une politique d'information à l'intention du citoyen ?

L'administration n'est pas tenue, pour répondre à une demande de créer un document d'information lorsqu'il n'en existe pas. Mais lorsque, le document existe, elle n'a aucun pouvoir discrétionnaire pour en refuser la communication au public. Elle est tenue de communiquer les documents, sauf dans les cas suivants :

- * documents soumis au secret défense ;
- * documents non administratifs (documents juridictionnels pour l'essentiel) : loi sur la commission d'accès aux documents administratifs (CADA);
- * documents administratifs non communicables (si risque de porter atteinte à : délibérations du Gouvernement, politique extérieure et défense, sûreté de l'État, sécurité publique, sécurité des personnes, monnaie et crédit public, procédures juridictionnelles en cours, infractions fiscales et douanières) : loi sur la commission d'accès aux documents administratifs (CADA);
- * archives communicables à l'expiration de délais spéciaux (de 60 ans à 150 ans : il s'agit de documents relatifs à la vie privée, à la défense, etc.) : loi Archives ;
- * informations nominatives contenues dans des fichiers : communicables au seul intéressé : loi sur la commission nationale informatique et libertés (CNIL).

4. Pouvez-vous donner des exemples de domaines où sont appliquées des lois ou des politiques particulières :

- 4.1. Qui mettent l'accent sur la diffusion de l'information et l'accès du citoyen à celle-ci (par exemple, information sur la santé publique, information concernant la protection du consommateur etc.) ?**
- 4.2. Qui favorisent la consultation et la participation active du citoyen au processus de prise de décision (par exemple, référendum en matière d'aménagement du territoire, d'équipement, gestion de projets en matière de protection de l'environnement) ?**

A la suite d'une enquête qui a été menée auprès des différents ministères, nous avons sélectionné les expériences les plus significatives et les plus novatrices dans les domaines de l'information, de la consultation et de la participation des citoyens à la décision. La réponse vaut aussi pour la question 6 car elle permet d'aborder la question des méthodes. Les deux cas concernent des expériences innovantes en matière de consultation et d'implication des citoyens sur la définition de politiques publiques.

LA CONFÉRENCE DE CITOYENS SUR LES ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS EN AGRICULTURE ET DANS L'ALIMENTATION :

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) a été chargé par le gouvernement en décembre 1997 d'éclairer le Parlement sur l'utilisation des organismes génétiquement modifiés en agriculture et dans l'alimentation. Ce débat s'est tenu les 20 et 21 juin 1998 à l'Assemblée nationale.

La procédure employée constitue une innovation en France, car jamais la procédure des conférences citoyennes n'avait été utilisée. Le but de cette procédure était double : d'une part, il s'agissait d'éclairer le Parlement sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation et, d'autre part, de susciter un large débat dans l'opinion autour de ce sujet.

Le défi était donc d'obtenir l'avis d'un groupe de 15 citoyens profanes sur un sujet technique.

La sélection du panel de citoyens a été confiée à un institut de sondage d'opinions. Les critères étaient la motivation, l'absence d'a priori sur la question et l'absence d'intérêts personnels dans le domaine.

Après une formation de deux week-ends ils ont pu interroger des experts.

Les 20 et 21 juin 1998, 5 débats se sont tenus entre les citoyens et les experts autour des questions suivantes :

- Dans l'état actuel des recherches, quelles sont les conséquences de la consommation d'OGM pour la santé de l'homme ?
- Comment peut-on se garantir contre les proliférations anarchiques des OGM sur l'environnement ?
- Compte tenu des enjeux économiques que représente une information de qualité, qu'est-il prévu en ce qui concerne l'information des consommateurs à propos des OGM (étiquetage, traçabilité ...) ?
- Comment le législateur va-t-il prévenir les dommages hypothétiques à moyen et à long terme qui pourraient être causés par les OGM ?
- Compte tenu de la complexité des intérêts en jeu, comment vont se régler les inévitables rapports de force entre les différents intervenants économiques et politiques ?

A l'issue de ces débats, le jury a délibéré et formalisé un avis qui a été rendu public lors de la conférence de presse organisée le lendemain.

LES ÉTATS GÉNÉRAUX DE LA SANTÉ

Les États Généraux de la Santé se sont tenus sur l'ensemble du territoire de septembre 1998 à avril 1999. Ils ont permis une large mobilisation des citoyens autour du système de santé, puisque 200 000 personnes ont été impliquées dans ces discussions. L'importance de cette consultation était voulue par le ministre de la Santé qui souhaitait s'appuyer sur cette

dynamique pour entreprendre des réformes importantes. Elle a été annoncée en mai 1998 en Conseil des Ministres.

Quatre objectifs lui étaient assignés:

- définir les objectifs majeurs du système de santé
- placer les citoyens au coeur du système de santé et faire progresser les droits des patients
- adapter l'offre de soins aux besoins de la population
- renforcer l'échelon régional pour permettre de réaliser cette adaptation au plus près du citoyen.

Trois modes de consultation des citoyens ont été mis en oeuvre:

- les forums citoyens
- les forums tenus en parallèle concernant la politique hospitalière : révision des schémas régionaux d'organisation sanitaire
- les comités d'usagers

Les forums citoyens

Les forums citoyens sont la base des États Généraux de la Santé.

Objectifs : créer une large mobilisation des citoyens autour du système de Santé, mieux connaître leurs attentes à l'égard de ce système, mais aussi les rapprocher des experts en développant un effort de pédagogie.

Des citoyens sont sélectionnés pour former un jury et s'exprimer sur des thèmes définis par un comité national. Pour l'organisation des forums, une grande latitude est laissée aux Directions Régionales de l'Administration Sanitaire et Sociale (DRASS).

Cette pratique s'est inspirée de la conférence sur les Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) organisée les 20 et 21 juin 1998 à l'Assemblée Nationale

Fonctionnement :

Les thèmes de discussion, fixés en août 1998 par des groupes de travail ad hoc composés de fonctionnaires, de professionnels, de représentants des citoyens et d'élus sont :

- | | |
|--|--------------------------------|
| • Mieux naître en France | • Jeunes et santé |
| • Accéder aux soins | • Santé et cadre de vie |
| • La santé par la prévention | • santé mentale |
| • Les droits des usagers du système de santé | • Soins : impératif de qualité |
| • L'hôpital et la ville | • Progrès médical |
| • Le cancer | • Douleur et soins palliatifs |

Ces thèmes nationaux sont volontairement larges puisqu'il s'agit de mobiliser plus que d'apporter des réponses à une question précise.

Le jury se compose de 10 à 15 personnes. Les membres sont recrutés selon des moyens propres à chaque DRASS : appels par voie de presse, recrutements par sondages ou par bouche à oreille. Le Comité régional de pilotage sélectionne ensuite les jurés en écartant ceux qui sont trop impliqués dans le système de santé ou qui ont des idées jugées trop préconçues. *Le rôle des jurés est de questionner les experts. Cette discussion se fait en public. Il a été remarqué que, bien souvent, la salle s'identifiait aux jurés, ce qui atteste du caractère participatif de la démarche.*

A la suite du débat public, le jury se retrouve et peut faire une synthèse des éléments qui sont ressortis de la discussion publique. Des recommandations sont alors émises

Résultats :

La volonté manifestée lors de la mise en place des forums citoyens était de mobiliser les citoyens autour du système de santé. Vu le nombre de personnes impliquées (200 000) dans cette consultation, on peut en conclure que cet objectif a été atteint.

Le Comité National d'Orientation tire un bilan positif de ces forums. Néanmoins, il formule certaines recommandations pour le cas où cette pratique devait à nouveau être employée. De même, la Direction de la Santé publique évalue l'impact des forums et réfléchit à l'amélioration de la méthode.

Il semble tout d'abord souhaitable de mieux clarifier les enjeux de la consultation du public par les forums citoyens, ce qui est la phase préalable à l'élaboration d'une méthodologie propre. Cette réflexion permettrait d'améliorer la représentativité des jurys.

La formation des jurés devraient aussi être améliorée. Le Comité National d'Orientation a en effet remarqué que ce temps de formation était dans bien des cas trop court et trop ramassé.

Les forums SROS (Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire) concernant la politique hospitalière

23 forums se sont tenus sur cette question d'octobre 1998 à mars 1999, regroupant en moyenne 300 à 400 personnes par région. Le public était majoritairement constitué de professionnels de santé, de représentants d'association de malades, d'associations du secteur sanitaire et social, de représentants syndicaux ou du patronat du secteur sanitaire et de nombreux élus locaux et régionaux. Dans plusieurs régions, des élèves de collège, de lycées ou des étudiants y ont participé.

Ces débats ainsi menés ont, de l'avis des agences hospitalières, pesé sur les orientations définitives qui ont été arrêtées. La volonté de poursuivre la consultation des citoyens a été affirmée et des comités d'usagers ont donc été constitués dans le cadre de la procédure SROS.

Les comités d'usagers constitués dans le cadre de la procédure SROS (Schémas Régionaux d'Organisation Sanitaire)

Suite au débat sur la révision des SROS, des comités d'usagers ont donc été créés dans 7 régions différentes. Leur composition est hétérogène : représentants d'usagers siégeant dans les conseils d'administration des établissements de santé ou représentants d'associations d'usagers ou de malades.

Les comités ne jouent pas de rôle décisionnel dans la procédure d'élaboration des SROS, mais certains ont joué un rôle consultatif actif et ont eu un impact significatif sur l'élaboration du schéma. D'autres comités ont été le cadre d'un échange réciproque: on retrouve là la volonté pédagogique propre aux États Généraux de la Santé.

SECTION 3. OUTILS, MISE EN OEUVRE ET PRATIQUES

5. Qu'est-ce qui a été mis en place pour favoriser et garantir le fait que ces lois et politiques sont réellement mises en œuvre :

5.1. Quels types d'institutions (par exemple, ministère ou agence, commission spéciale, groupe affecté spécialement à cette tâche, médiateur, institutions liées au contentieux et à la prévention de celui-ci, etc) ?

D'une façon générale, le contrôle des lois et règlements est assuré par l'autorité judiciaire et plus particulièrement par la juridiction administrative s'agissant des relations entre l'administration et les usagers. Ce système s'inscrit dans le mécanisme normal de contrôle de légalité.

Par ailleurs, s'agissant de certaines politiques particulières (accès aux documents administratifs, droit des fichiers informatiques, etc.) des autorités administratives indépendantes ont été constituées pour garantir la bonne mise en œuvre de la réglementation dans ces secteurs (notamment la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), la Commission nationale informatique et libertés (CNIL). Certaines de ces autorités ont un pouvoir direct de sanction des infractions éventuelles .

Enfin, depuis 1973, le Médiateur de la République a pour mission de connaître et si possible régler sans avoir recours au contentieux les problèmes que peuvent rencontrer les usagers dans leur relation avec les administrations.

5.2 Le cas échéant, quelle coordination est prévue entre le niveau central et le niveau local?

N/R

6. Quels sont les outils que vous avez privilégiés, et comment sont-ils utilisés pour :

6.1 Connaître les attentes du citoyen vis à vis de l'administration ?

6.2 L'informer ?

6.3 Le consulter ?

6.4 Encourager sa participation active ?

6.5 Personnaliser la relation avec celui-ci ?

6.6 Y a-t-il eu addition de nouveaux outils aux anciens ou substitution ?

L'enquête que nous avons menée auprès des ministères montrent que : information, consultation et mobilisation des citoyens sont des objectifs assez proches, le point commun à toutes ces démarches étant une plus grande implication du citoyen en amont des politiques publiques. Ce qui signifie :

- la recherche du dialogue avec les citoyens (ou leurs associations) à travers l'organisation d'Etats généraux, de forums, de colloques ;
- l'utilisation des médias, en particulier régionaux, comme soutien à ces initiatives et comme relais de l'opinion ;
- l'utilisation de sondages d'opinion .

SECTION 4 . ÉVALUATION DES RÉSULTATS

7. Comment fait l'administration pour évaluer les résultats des textes et des politiques relatifs à l'information, la consultation et la participation active du citoyen? Quelles sont les principales conclusions dégagées par ces évaluations ?

Il n'y a pas d'évaluation globale des textes et des politiques relatifs à l'information, la consultation et la participation active du citoyen. Par contre, des initiatives comme les Etats Généraux de la santé ont fait l'objet d'une évaluation par un comité national d'orientation mis en place afin de suivre l'expérience. Il a formulé un certain nombre de recommandations afin d'en améliorer l'organisation : mieux clarifier les enjeux de la consultation du public par les forums citoyens, mettre en œuvre une méthodologie qui lui soit propre, améliorer la représentation des jurys, ainsi que leur formation.

8. Comment fait l'administration pour évaluer l'impact des outils utilisés pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens? Quelles sont les principales conclusions dégagées par ces évaluations ?

N/R

9. Les technologies de l'information et de la communication ont-elles modifié la relation du citoyen avec l'administration (donner des exemples concrets et une appréciation du rapport coût-efficacité)?

De nombreuses expériences sont en cours : les ministères ont mis des informations en ligne, créent des forums de discussion, donc des lieux moins formels de consultation.

L'activité gouvernementale est accessible sur le site internet du Premier ministre, géré par le service d'information du gouvernement, qui informe en temps réel le public des activités du Premier ministre et des ministres. Chaque internaute peut recourir à un ensemble de données publiques (rapport, études, documents, texte de lois) fiables, vérifiées, mises à jour.

Le citoyen peut désormais, grâce à ce nouveau média, s'informer directement des projets de lois préparés par le gouvernement et des textes d'application, sans recourir obligatoirement au Journal officiel ni à la presse.

Grâce à Internet, le public peut mieux réagir aux projets, réflexions en cours. Par exemple, au mois d'octobre 1998 le Premier ministre a confié à M. Bruno Lasserre une mission relative aux relations État/NTIC. Parallèlement à l'étude conduite par ce dernier, le forum sur le même thème, ouvert sur le site internet du Premier ministre a permis de recueillir 200 contributions d'octobre 1998 à juin 1999. Ces contributions ont été annexées au rapport final que M. Lasserre a remis au Premier ministre en décembre 1999.

D'autres forums de discussion ont été organisés avec succès, par exemple lors du développement du nouveau portail de l'administration ou bien en ce qui concerne les textes d'application relatifs à la loi sur la signature électronique. Les projets d'expérimentation de consultation électronique des usagers sur les grands investissements de l'État s'inscrivent

également dans le cadre d'une plus grande implication du citoyen dans le processus de prise de décision.

10. Pouvez-vous donner des exemples de pratiques prometteuses dans la prise de décision et expliquer ce qui marche et pourquoi, dans le domaine de :

10.1. L'information dispensée au citoyen ?

10.2. La consultation et la participation active du citoyen, soit directement, soit par le biais d'organismes intermédiaires représentant le public (par exemple, partenaires sociaux, ONG) ?

La Commission Nationale du Débat Public (CNDP) peut être considérée comme une pratique « prometteuse » dans le sens où elle permet d'intervenir très en amont des projets et peut conduire soit à meilleure compréhension, soit à trouver des solutions alternatives.

Elle a été instituée par la loi du 2 février 1995 *relative au renforcement de la protection de l'environnement*, prolongée par le décret du 10 mai 1996.

Cette commission regroupe 18 membres nommés par le Premier ministre. membres des juridictions administratives et judiciaires, élus locaux et nationaux, représentants d'usagers et d'associations de défense de l'environnement et « toute personnalité qualifiée ». Cette commission est indépendante.

Son rôle est de mettre en oeuvre les procédures de débat public dans les cas prévus par la loi pour les grandes opérations publiques d'aménagement « d'intérêt national », menées par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les sociétés d'économie mixte, ayant un « fort enjeu socio-économique » et un « impact significatif sur l'environnement ». En annexe de la loi, sont indiquées à titre indicatif, les « opérations principalement concernées » par cette procédure.

La CNDP peut être saisie par : 20 députés, 20 sénateurs, les conseils régionaux territorialement compétents, ainsi que des associations agréées de défense de l'environnement ayant une activité sur l'ensemble du territoire.

La commission mène le débat entre le maître d'ouvrage et tout citoyen souhaitant s'exprimer. Aucune restriction, en particulier géographique, n'est apportée. Il est à noter que le préfet territorialement compétent y participe. Il peut ainsi faire valoir le point de vue de l'État, censé rechercher l'intérêt général.

La discussion porte sur le dossier fourni par le maître d'ouvrage, après examen par la CNDP qui en vérifie l'honnêteté, la sincérité et la lisibilité. Cinq procédés sont utilisés lors de la discussion:

- une réunion publique générale ouverte à tous ;
- Des tables rondes thématiques³ ;
- Des cartes réponses. ;
- Un site Internet ;
- La lettre du débat qui de manière régulière fait le point sur le débat et publie des réactions. La périodicité de cette lettre est laissée à l'appréciation de la Commission.

³ La terminologie n'est pas fixée.

Cette procédure permet une dernière discussion avant la prise de décision. Elle a pour but d'éclairer les décideurs politiques et de tenter une meilleure compréhension entre les parties, voire de faire se dégager des projets alternatifs. En effet, le débat se fait à un moment où le projet peut encore être assez largement modifié, bien avant les procédures d'enquêtes publiques, qui ne pourront qu'apporter des aménagements formels.

Depuis son installation en septembre 1997, la Commission nationale du débat public a fait l'objet de vingt demandes de débats et en a organisé quatre : l'extension d'un port, la construction d'une ligne à très haute tension, la construction d'une autoroute, le tracé d'une ligne de chemin de fer TGV. La commission a également été chargée par le gouvernement de lancer, d'avril à octobre 2001, une démarche de débat public sur la nature et la localisation d'un nouveau site aéroportuaire international.

Par ailleurs, un projet de loi est lancé pour étendre cette procédure à l'ensemble des déclarations d'utilité publique, ce qui permettrait d'organiser une vingtaine de débats de ce type par an. Dans ce cas, la CNDP serait érigée en Autorité Administrative Indépendante et serait alors l'autorité garante y compris dans le cas des enquêtes publiques.

11. En prenant en compte des exemples de pratiques qui ont moins bien fonctionné, quels ont été les principaux obstacles rencontrés ? Comment ces difficultés peuvent-elles être surmontées ?

N/R

II. UTILISATION DES NTIC⁴

12.(ex-B) L'administration a-t-elle une politique générale de diffusion en ligne pour informer le public (par exemple, l'objectif de donner accès à toute ou partie de la documentation par courrier électronique ou sur le Web) ?

Oui.

12.1 Dans l'affirmative, veuillez décrire cette politique générale, en précisant les objectifs fixés pour l'information en ligne.

L'objectif général de cette politique est de faciliter l'accès des citoyens à l'administration (et donc à l'information publique) par l'internet

Les objectifs particuliers sont les suivants :

- * **élaborer une doctrine claire en matière de diffusion des données publiques** (un rapport a été réalisé : le rapport Mandelkern qui est téléchargeable à l'adresse suivante http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/cgi-bin/multitel/CATALDOC/admi_act_choix?vers=18&MID=.EOWOemcbPmT ; la traduction législative (au niveau gouvernemental : projet de loi) de cette politique est en cours de discussion (voir à <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/pagsi2/lsi.htm>)
- * **généraliser la numérisation et la mise en ligne des données publiques**, ce le plus largement possible gratuitement (exemples : mise en ligne gratuite des appels d'offres dans le cadre des marchés publics (voir <http://www.journal-officiel.gouv.fr/boamp/R1.htm>)
- * **prioriser la diffusion des informations non publiées** (l'internet comme support de diffusion de l'information publique non proposée sur support papier),
- * **faire migrer les services Minitel sur internet** (spécificité française)
- * **diffuser gratuitement les données publiques essentielles** : un service public de l'accès au droit, ayant pour objet la diffusion gratuite des données juridiques sur internet, va être créé et il se substituera aux sites actuels **Légifrance** et **Jurifrance**.
- * **développer les sites portails d'information générale ou thématiques** (exemple : le portail de l'administration www.service-public.fr ; autres exemples <http://www.legifrance.gouv.fr> pour les aspects juridiques, www.drogues.gouv.fr sur la politique gouvernementale de lutte contre les toxicomanies etc.)
- * **mettre en place une réglementation adaptée** (projet de loi sur la "société de l'information" (LSI), projet de loi sur "la protection des données personnelles et de la vie privée" voir <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/pagsi2/accueil.htm>)
- * **réduire le "fossé numérique"** par la création de points d'accès à l'internet dans les lieux publics

⁴ Partie basée sur les sections A, B, C, et H du questionnaire d'enquête sur l'utilisation des NTIC et sur la question 7 du questionnaire général. Les réponses à la section D (mesures pour favoriser les services en ligne telles, par exemple, la signature électronique, l'utilisation de cartes à puce, etc.) ainsi que celles aux sections E, F et G (sur les services en ligne disponibles pour les déclarations de revenus, les services de recherche d'emploi, et les services aux petites entreprises) seront publiées dans un rapport séparé. Ce second rapport est intitulé, "De la queue au click : une décennie de prestation de services dans les Pays Membres de l'OCDE". Il va comparer les enquêtes sur la prestation de services dans trois domaines (impôt, emploi, et petites entreprises) effectuées fin des années 80 par le PUMA avec les réponses obtenues en 2000 au questionnaire sur les NTIC. Ce rapport qui sera publié vers la mi-2001, contribuera à deux activités du Programme de travail du PUMA 2001-2002, à savoir : "le renforcement des relations entre les administrations et la société civile" et "l'administration en ligne".

*** informer le public sur l'état d'avancement du programme gouvernemental de modernisation des services publics** (tableau de bord actualisé tous les trois mois, évaluation annuelle des sites internet publics :les résultats sont disponibles sur le serveur www.fonction-publique.gouv.fr dans la rubrique « administration électronique).

12.2 Quels sont des sites Web qui peuvent être cités comme « modèles » d'avenir, offrant un accès convivial à l'information, aux services et des possibilités d'interaction ? Donnez leur adresse.

Oui, nous vous invitons à consulter les sites qui sont mis en valeur dans l'enquête d'évaluation sur les sites publics (services de l'Etat) menée par la DIRE en mars-mai 2000 dont vous avez la liste et les adresses URL dans le diaporama joint au présent questionnaire qui synthétise cette enquête. Vous pouvez également consulter les résultats de l'enquête à l'adresse suivante : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/ntic>. Sont valorisés 10 sites exemplaires et 20 bonnes pratiques dans différents domaines.

Liste des sites mis en valeur :

Le site de l'Académie de Strasbourg pour le prise en compte du profil des usagers

→ www.ac-strasbourg.fr

Le site de la cour d'appel de Paris pour l'organisation des accès à l'information

→ www.ca-paris.justice.fr

Le site de la DDE du Calvados pour le suivi de dossier

→ www.calvados-equipement.gouv.fr

Le site du ministère des affaires étrangères pour son moteur de recherche et

→ www.diplomatie.gouv.fr

Le site du ministère de la culture pour son portail culturel

→ www.culture.fr

Le site du secrétariat d'État à l'industrie pour son organisation générale

→ www.industrie.gouv.fr

Le site de l'office national des forêts pour ses services aux usagers

→ www.onf.fr

Le site de l'opéra de Paris pour ses qualités visuelles et ergonomiques

→ www.ca-paris.justice.fr

Le site de la préfecture de Basse-Normandie pour le ciblage des publics

→ www.basse-normandie.pref.gouv.fr

Liste des bonnes pratiques :

Organisation générale et positionnement

→ www.auvergne.pref.gouv.fr

→ www.info-france-usa.org

Simplicité et rapidité

→ www.eure-et-loir.pref.gouv.fr

Organisation par thèmes ou sujet de préoccupation de l'utilisateur

→ www.onisep.fr

Mise en forme de l'information

(Dossiers) → www.travail.gouv.fr

(Fiches pratiques) → www.servic-public.fr

(Métiers) → www.defense.gouv.fr

(Orientation) → www.commerce-exterieur.gouv.fr

Actualités

→ www.premier-ministre.gouv.fr

Foire aux questions (FAQ)

→ www.drogues.gouv.fr

Fidélisation, « push », lettres d'information...

→ www.mtic.pm.gouv.fr

Boîtes aux lettres (BAL) électronique personnalisée

→ www.fonction-publique.gouv.fr

Téléprocédures

www.service-public.fr

(Transactions locales) → www.haute-vienne.pref.gouv.fr

(Déclaration d'impôts) → www.finances.gouv.fr

Evaluation du site

→ www.saone-et-loire.equipement.gouv.fr

Annuaire

→ www.plan.gouv.fr

Technique

→ www.educnet.gouv.fr

Pédagogie

→ www.clg-tamarins.edu

13.(ex-7) Quelles dispositions ont été prises pour faciliter l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par le citoyen dans sa relation avec l'administration? (aide pour l'achat d'ordinateurs, formation, publicité etc ...) ?

Les dispositions retenues par le Gouvernement s'attachent avant tout à élargir le plus possible l'offre de services dispensés par l'État aux citoyens. Quelques exemples significatifs :

- La mise en ligne des données publiques constitue une priorité de longue haleine dans le but de rapprocher les citoyens de l'administration. Désormais, tous les ministères et un nombre croissant de services territoriaux disposent de serveurs internet qui leur permettent de mettre à la disposition des citoyens un nombre très important de données publiques. Par ailleurs, des sites fédérateurs ont été constitués, les plus remarquables étant le portail **service-public.fr** pour les informations administratives générales et **legifrance.gouv.fr** s'agissant des grands textes de droit français. Le principe a été retenu, dès le lancement du PAGSI, de la diffusion gratuite des données publiques essentielles.
- L'offre de services prodigués par les administrations sur internet ne cesse de croître : migration des services Minitel, refonte et enrichissement des services actuels, développement de services à distance, etc.

C'est ainsi que, dans le cadre de la simplification et de l'accélération des formalités administratives, les services de l'État ont engagé une politique de mise en ligne des formulaires administratifs. Plus de 700 formulaires sont d'ores et déjà accessibles et téléimprimables à partir des sites gouvernementaux et, en premier lieu, de service-public.

Une étape ultérieure permettra de renvoyer par voie électronique les formulaires remplis à l'administration concernée, des expérimentations étant en cours sur ce sujet, principalement dans les grands ministères (finances, affaires sociales). Enfin, une doctrine juridique est en voie d'élaboration au profit de la reconnaissance de la signature électronique dans les relations entre les administrations et leurs usagers.

- Afin de garantir un accès équitable des citoyens à l'administration par voie électronique et de proscrire une nouvelle forme d'exclusion, un programme d'équipement des services en relation avec le public de points d'accès à l'internet a été lancé et les expérimentations de téléservices publics sont encouragées. Dans le même esprit, il a été décidé de doter chaque service de l'administration en relation avec le public d'une adresse électronique.

- Afin de favoriser l'amélioration du service rendu aux usagers, il a été également décidé dans le cadre du PAGSI de moderniser le fonctionnement des administrations par la diffusion massive, dans leurs services centraux et déconcentrés, des nouvelles technologies de l'information. Parmi les mesures emblématiques de cette politique figurent la mise en réseau des services de l'État par l'établissement de l'intranet gouvernemental (projet AdER), la création d'intranets sectoriels, la généralisation des messageries internes, le développement des systèmes d'information territoriaux, la définition de spécifications interministérielles de sécurité. Par ailleurs un vigoureux effort de formation des agents est programmé.
- Enfin, des dispositions ont été prises pour anticiper les conséquences des technologies de l'information et de la communication sur les modes de travail au sein de l'État et pour adapter les missions de ses agents.

14.(ex-A) Décrivez les mesures, les programmes et les initiatives de l'administration pour l'accès des agents de la fonction publique à l'ordinateur personnel, au courrier électronique, aux intranets et au Web ?

Avant-propos : rappel du **contexte politique** dans lequel en France l'administration électronique se développe

1/ Le PAGSI

Le gouvernement français a lancé en 1998 le "**Programme d'Action Gouvernemental pour la Société de l'Information (PAGSI)**". Ce programme a été précédé d'un discours en août 1997 à Hourtin du Premier Ministre, Lionel Jospin, qui marque le point de départ du PAGSI. Il concerne 6 chantiers prioritaires : l'éducation, les services publics, l'innovation, la culture, les entreprises et la régulation. L'information sur le suivi de ce programme (contenu, actions, initiatives, réglementation etc.) peut être consulté au jour le jour sur un site dédié (portail du PAGSI) : <http://www.internet.gouv.fr>

Concernant l'objet du questionnaire (utilisation des NTIC pour renforcer les relations entre les administrations et les citoyens) le chantier "services publics" est à consulter à l'adresse URL suivante : <http://www.internet.gouv.fr/francais/servpub/enjobj.htm> , notamment le texte du programme pour ce chantier lancé le **16 janvier 1998**; lors d'un premier **Comité Interministériel pour la Société de l'Information (CISI)**.

Un **deuxième CISI s'est tenu le 19 janvier 1999** pour faire le point (état d'avancement sur un an) et proposer des actions nouvelles (voir : <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/cisi190199/accueil.htm#1>)

Une deuxième étape de ce programme a été lancée en août 1999, avec un important volet réglementaire (voir : <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/pagsi2/accueil.htm>).

Un **troisième CISI s'est tenu le 10 juillet 2000** (dossier complet accessible à l'adresse suivante : <http://www.internet.gouv.fr/francais/textesref/cisi100700.htm>), principalement autour de l'objectif de "réduction du fossé numérique" ("digital divide") : développement des espaces numériques publics (bibliothèques publiques, agences locales pour l'emploi...), 4 000 emplois-jeunes supplémentaires de formateurs au multimédia, 1,2 million de demandeurs d'emploi suivront une formation aux TIC avant 2002, création du "brevet internet et multimédia" à l'école...

A signaler un **tableau de bord de l'avancement de l'administration électronique française** est disponible à l'adresse suivante : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/ntic>

A signaler également deux **travaux prospectifs** réalisés pour anticiper **les conséquences des NTIC sur les modes de travail et les organisations**, avec notamment la parution de rapports avec préconisations pour le futur (proche) : le **rapport Lasserre** (voir : <http://www.service-public.fr/lasserre>) et le **schéma d'accès aux services collectifs** de l'information et de la communication (voir <http://www.mtic.pm.gouv.fr/dossiers/documents/schema>)

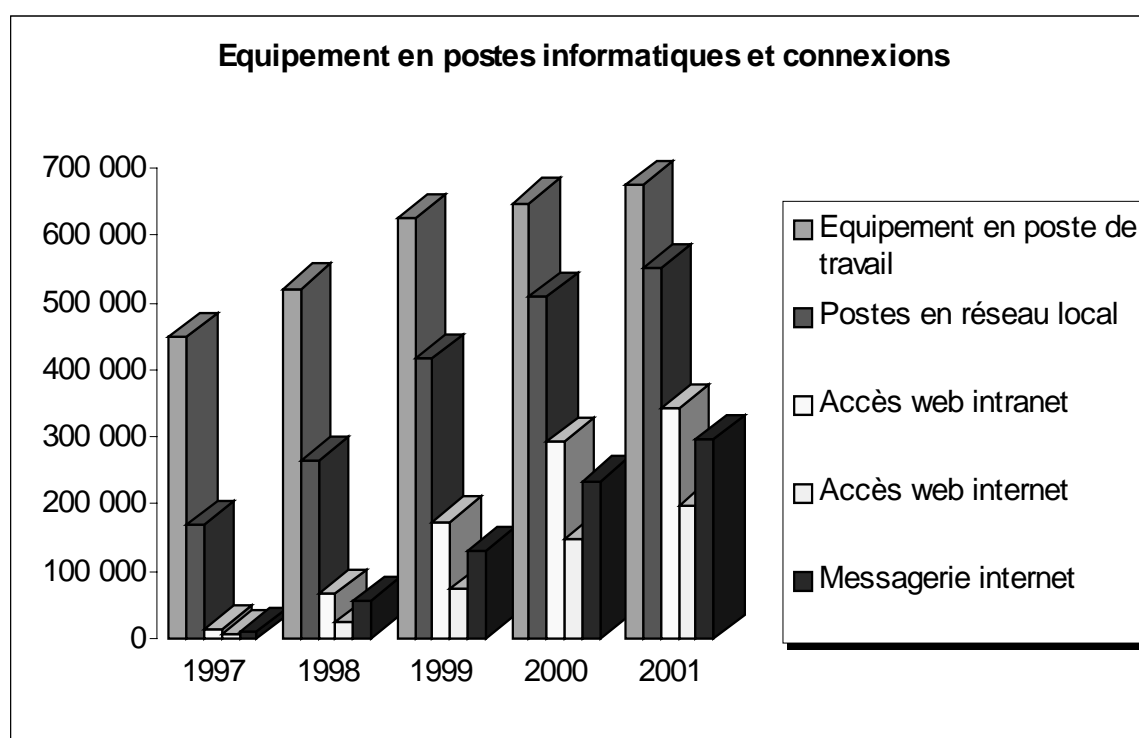
2/ La politique de réforme de l'Etat

La politique de réforme de l'Etat (voir : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lareform/lareforme.htm>) utilise également le développement des NTIC dans les services publics pour travailler plus efficacement et pour rapprocher les administrations et les citoyens (voir : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lareform/principauxchantiers/unetat.htm#tete>).

Un **comité interministériel pour la réforme de l'Etat (CIRE)** s'est tenu en juillet 1999, un deuxième, consacré largement aux NTIC, s'est tenu le 12 octobre 2000 (voir : <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/cire/Cire130799.htm>

L'accès des agents de la fonction publique aux ordinateurs personnels est un fait acquis aujourd'hui, après le développement massif du parc informatique (bureautique) des différents ministères dans les années 1990-1995. Il existe cependant encore des différences notables entre les administrations centrales des ministères (mieux équipées) et leurs services déconcentrés dans les régions et départements (moins bien équipés) ; mais la tendance est au rattrapage. (voir tableau indicatif sur la prochaine page. Source : tableau de bord du PAGSI)

	1997	1998	1999	2000	2001
Équipement en poste de travail	450 286	521 635	625 904	648 968	675 560
Postes en réseau local	170 776	266 014	416 445	509 574	552 365
Accès web intranet	14 389	68 035	174 717	294 663	344 274
Accès web internet	7 453	23 694	75 058	146 935	199 632
Messagerie internet	10 626	56 970	131 414	235 041	296 756



Source : les chiffres indiqués résultent d'une enquête réalisée par questionnaire par la Délégation à la réforme de l'Etat en janvier 2001. Il s'agit d'une compilation des informations communiquées par les ministères.

A noter le lancement d'un espace d'information, de discussion et d'action pour développer l'accès aux logiciels libres dans l'administration (accessible à l'adresse suivante : <http://www.mtic.pm.gouv.fr/bouquet-libre>)

L'accès des agents de la fonction publique au courrier électronique est un objectif du "programme d'action gouvernemental pour la société de l'information" (PAGSI). Tous les agents doté d'un micro-ordinateur doit avoir accès aux messageries électroniques et être doté d'une adresse électronique professionnelle propre. Un guide permettant d'aider les services à s'organiser pour bien recevoir et répondre aux courriers électroniques des citoyens a été mis en ligne <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lactualite/lesgrandsdossiers/guidecourrierelectronique2/dire/intro.htm>

Des actions de formation ont été programmées par les ministères pour accompagner cette généralisation de la messagerie électronique.

L'accès des agents publics aux intranets est également un objectif affiché du PAGSI, un deuxième consacré largement aux NTIC, s'est tenu le 12 octobre 2000

La mise en réseau des administrations de l'Etat à la fois verticalement (entre services centraux et déconcentrés) et horizontalement (en interministériel) se décline à travers plusieurs projets :

la mise en place d'intranets propres à chaque ministères

au niveau central : un intranet inter-administrations (AdER) Ses premiers services concernent la messagerie sécurisée, un méta-annuaire commun, des bases documentaires partagées, etc. <http://www.mtic.pm.gouv.fr/programmes/ader>

aux niveaux déconcentrés : les Systèmes d'Information Territoriaux (SIT) généralisés

Les SIT sont des extranets facilitant les échanges transversaux entre les services déconcentrés de l'État d'une même région ou d'un même département. Leur généralisation à l'ensemble du territoire est pratiquement achevée. L'ouverture aux collectivités territoriales (régions, départements, communes et organismes de collaboration inter-collectivités) est en cours de discussion.

<http://www.fonction-publique.gouv.fr/sit/accueilsit.htm>

15.(ex-C) L'administration cherche-t-elle à favoriser la consultation du public par les NTIC sur les mesures qu'il prépare ? Dans l'affirmative, veuillez indiquer comment :

Principalement par l'ouverture de forums d'expression concernant un projet de loi ou une question de société (notamment sur l'internet). Voir l'ensemble des forums (clos ou actifs) à <http://www.internet.gouv.fr/francais/interactivite/sommaire.html> Un exemple particulièrement intéressant, la consultation concernant la nouvelle version du portail de l'administration (voir <http://www.internet.gouv.fr/francais/frame-portail.html>)

Les actions entreprises par sur les sites des collectivités locales ne sont pas prises en compte.

Les sites de l'assemblée nationale et du sénat sont actifs dans ce domaine (voir <http://forums.grolier.fr:8002/assemblee/nonmembers/index.cgi>)

16.(ex-H) Quelles sont les questions relatives à l'utilisation des NTIC par les administrations, notamment les applications originales des nouvelles technologies, qui restent incomplètement traitées dans ce questionnaire et pourraient susciter un intérêt croissant de la part de vos autorités dans l'avenir ?

N/R