

Méthodologie de co-rédaction des textes réglementaires relatifs à la dématérialisation de procédure

Cindy Kus

Administratrice Open Law, vice-présidente du Laboratoire d'innovation publique

Abstract. L'ère de l'inventeur solitaire est révolue. La capacité des divers acteurs à collaborer en mettant en commun des compétences et des points de vue différents, à échanger sans fuir les conflits, permet de parcourir des chemins inexplorés ou même de remettre en cause l'existant. La combinaison des savoirs et du travail en partenariat avec différents acteurs constitue un levier majeur d'innovation dans l'élaboration des textes réglementaires relatifs à la dématérialisation de procédure. Les différentes expériences menées par l'association Open Law le démontrent.

La dématérialisation des procédures demeure l'un des leviers majeurs de la modernisation de l'action de l'Etat. Bien pensée, elle ne présente que des avantages : elle allège la charge administrative pesant sur les acteurs, tout en facilitant les actions. Elle permet des échanges plus simples, plus fluides, moins coûteux, en repensant la procédure. Elle permet également de renforcer la fiabilité et la sécurité des échanges. Toutefois, jusqu'à présent elle n'a pas ou peu été pensée avec les utilisateurs finaux même si des concertations avec les instances représentantes ont été organisées. L'absence de concertation a engendré des difficultés au quotidien. En outre, l'apparition de nouvelles technologies impose de revoir les systèmes mis en place, de rendre interopérables des procédures qui n'ont pas été pensées globalement.

Cette méthodologie a été élaborée en prenant en considération des exemples de co-rédaction mis en place mais également des attentes des membres de la communauté Open Law. Elle a vocation à évoluer en fonction des retours d'expériences de certaines administrations ayant initiées des démarches similaires mais également en fonction des attentes des différents acteurs.

Keywords: Open Government, Open Process, dématérialisation des procédures

1. Introduction

À l'exception de la démarche initiée pour le projet de loi République numérique, la co-rédaction des textes législatifs et réglementaires n'a pas encore pleinement pris sa place dans l'administration. Même si depuis de nombreuses années, la société civile est consultée sur les projets de textes¹ en vertu des dispositions de l'article 16 de la loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Cet article dispose que l'Etat et ses établissements publics peuvent recourir, préalablement à l'adoption d'un acte réglementaire, à la consultation sur

¹ Liste des consultations publiques en cours disponible à l'adresse suivante : <http://www.vie-publique.fr/spip.php?page=debatsfiltres&motdebat=5205>

Internet des personnes par un projet de texte normatif, à la place de la consultation de commissions consultatives prévues par la loi ou le règlement. Dans cette démarche de consultation, l'Etat soumet un projet de texte.

La démarche collaborative de rédaction des textes que nous proposons change le paradigme. Elle ne vise pas à obtenir des avis sur un projet de texte préparé à l'avance mais à co-construire avec les utilisateurs les textes. Elle repose sur la nécessité de rassembler différents points de vue afin de confronter directement leurs besoins avec leur potentielle faisabilité. Elle permet de favoriser la compréhension profonde des besoins et des comportements des différents utilisateurs mais également de donner du sens à la stratégie et de favoriser l'adhésion aux changements. La rédaction des textes réglementaires ne doit pas être réservée à un cénacle de « sachants ». Elle doit être partagée, testée et améliorée par les utilisateurs.

Jusqu'à présent la participation à la démarche de dématérialisation des procédures était réservée aux instances représentantes. Or, il est nécessaire de prendre en compte l'avis des utilisateurs finaux. En outre, la complexité technique et juridique de rédaction de textes relatifs à la dématérialisation de procédures rend impérative la consultation des utilisateurs mais également des développeurs informatiques.

La démarche proposée comporte deux étapes : une phase de constitution de pré-projets de textes avec une communauté restreinte mobilisant les synergies et proposant des mesures opérationnelles pour le passage à la dématérialisation et une phase de consultation publique sur les projets issus des travaux.

2. Préparation et Lancement de la Démarche

L'administration initiatrice de la démarche doit :

- définir le timing de la démarche en fonction de son calendrier de publication attendue des textes et des échéances prévues ;
- rechercher l'outil collaboratif ;
- créer les tutoriels d'utilisation de l'outil collaboratif ;
- rédiger l'introduction du processus de co-création ;
- rédiger la charte ou de règlement de participation aux travaux (éventuellement une charte de confidentialité) ;
- rédiger des fiches présentant les réflexions, les questionnements, les thèmes qui seront abordés lors des travaux ;
- préparer la campagne de communication (présentation de la démarche, appel à contribution, informations sur les points d'étape) ;

- structurer son organisation interne pour suivre les différentes étapes de la démarche (réception des candidatures, inscription sur l'outil, animation de la communauté, rédaction des projets de textes, etc.) ;

Positionnement des personnes en charge de la démarche participative : la personne en charge de la démarche ne doit pas se positionner en expert. Elle doit être dans un rôle de médiation, d'animateur de communauté facilitant les échanges et répondant aux interrogations.

Freins : cette première étape n'est pas aussi aisée à mettre en œuvre qu'il n'y paraît. En effet, il sera nécessaire de convaincre l'ensemble des acteurs de l'intérêt de la démarche. L'adhésion pourrait utilement se faire en fournissant un dossier comportant une note retraçant l'objectif et les attentes de la démarche, le rétro-planning, le règlement de participation cadrant les actions des participants.

Ce premier obstacle franchi, l'administration devra trouver l'outil collaboratif adapté à sa démarche et qui devra être conforme à ses protocoles internes de sécurité².

3. La Constitution d'une Communauté Restreinte de Contributeurs

Le succès de la démarche repose en partie sur la constitution d'une communauté restreinte de contributeurs au sein de laquelle doit s'instaurer un climat de confiance. En effet, la technicité de ces textes, qu'il s'agisse de la légistique³ ou des aspects techniques intrinsèques, ne permet pas de générer des idées avec un nombre trop important de participants.

Les membres de cette communauté devront avoir des profils diversifiés pour faciliter le décloisonnement et les échanges de points de vue entre les différents acteurs.

Le cadre partenarial, ainsi instauré, permet de prendre en considération la diversité des organisations, la transversalité des expériences, le degré de maturité des institutions mais également de mieux appréhender les besoins et les comportements. Par ailleurs, il permet de mettre en exergue la complexité juridique et technique visant à concilier le contenu juridique des futurs textes avec la nécessité d'intelligibilité et d'application facile des textes, sans créer de coûts nouveaux importants, tout en simplifiant les actions de chacun des acteurs et en visualisant la tangibilité des modèles à mettre en place.

² L'annexe « outil collaboratif » propose un panel d'outils qui pourraient être utilisés.

³ Articulation des différents textes de lois et rédaction des textes.

2.1. LES PROFILS DES MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ

Il est nécessaire de constituer une communauté suffisamment importante pour représenter l'ensemble des acteurs suivants :

- acteurs métiers (opérationnel) ;
- services informatiques (technicien) ;
- instances représentatives ;
- différentes administrations concernées ;
- représentants de la société civile (associations, entreprises, start-ups, etc.) ;
- chercheurs.

Il convient d'apporter une attention particulière aux « rapports de forces » existant au sein des différents profils mais également entre ceux-ci. L'objectif consiste à créer une communauté qui a une vision à 360° de la procédure.

En effet, il convient de prendre en considération la taille de la structure au sein de laquelle l'acteur exerce mais également le degré de maturité en matière de dématérialisation. En effet, des structures de petite taille ayant un degré de maturité faible ont toute leur place dans la communauté. Ces structures permettront de mettre en exergue les difficultés qui pourraient résulter des propositions formulées par de plus gros acteurs expérimentés.

En outre, les acteurs devraient, dans l'idéal, être répartis sur l'ensemble du territoire.

Freins : l'identification des profils n'est pas chose aisée. Il convient de penser la procédure dans son intégralité afin d'identifier à chaque étape les différents profils pouvant intervenir dans la procédure.

En outre, il est nécessaire d'identifier des personnes motrices qui contribueront régulièrement et d'éviter les personnes qui rejoignent la démarche pour obtenir de l'information mais qui ne contribueront pas.

2.2. MÉTHODE DE SÉLECTION DES PROFILS

Il est possible de lancer un appel à candidature sur internet. Le lancement de l'appel à candidature doit mettre à disposition une présentation des réflexions et des questionnements qui devraient être traités au cours de cette démarche participative. Cet appel à candidature peut être complété par des sollicitations directes d'acteurs institutionnels, universitaires ou des experts identifiés.

Afin de constituer une communauté représentative, les demandes de participation doivent impérativement comporter un petit descriptif de la

motivation qui pousse le participant à contribuer aux travaux et de son expertise sur les thèmes abordés.

Freins : La constitution de cette communauté n'est pas chose aisée. Il convient de porter une attention particulière à cette étape-clé de la réussite de la démarche.

3. Méthode de Generation d'Idees

Afin de permettre la contribution d'un maximum d'acteurs, il est nécessaire outre l'organisation de la réunion de lancement des travaux, et des réunions ponctuelles, de mettre à disposition un outil collaboratif. La mise à disposition de cet outil permettra ainsi aux acteurs de contribuer selon leurs disponibilités respectives sans trop les contraindre.

Il convient de mettre à disposition de la « documentation » afin de sensibiliser les membres de la communauté sur les difficultés et les multiples enjeux touchant l'ensemble des acteurs mais également de leur faire prendre connaissance d'actions initiées tant au niveau européen que sur le territoire national. La documentation doit permettre à chaque membre de la communauté d'obtenir le même niveau d'information. Cette base de travail, préparée en amont par l'administration, doit nourrir leur réflexion personnelle et leur permettre d'itérer sur de nouvelles bases de travail.

Après la mise à disposition de cette documentation, il convient de lancer les débats, les réflexions et les questionnements. Chaque participant doit pouvoir contribuer, itérer et soumettre ses propres réflexions qui n'auraient pas été identifiées par les porteurs de la démarche. Le fait de faciliter les échanges entre des personnes qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble sur des questions de droit, de technique, de sécurité et d'organisation permet de produire une réflexion nouvelle. L'objectif étant de sortir les membres de la communauté de leurs domaines habituels.

Les membres de la communauté pourront également faire part des expérimentations qu'ils ont initiées ou dont ils ont connaissance (au niveau national ou international).

Il est nécessaire de constituer un espace de confiance. En effet, c'est en échangeant librement qu'il sera possible de constituer des projets de textes cohérents. Dans la mesure où les questionnements ou les thématiques abordées peuvent avoir des incidences sur les stratégies des acteurs, les participants doivent s'engager à ne pas diffuser en dehors de la communauté, les débats et échanges qui seront initiés durant la phase contributive. A ce titre, il est possible de mettre en place une charte de confidentialité que les participants s'engageront à respecter s'ils rejoignent les travaux.

Dans le cadre d'une réelle démarche participative et d'ouverture, il est essentiel que les porteurs de la démarche échangent en toute transparence et ne se restreignent pas dans leur propos. Les points de vue échangés ne doivent en aucun cas être considérés comme la position arrêtée et officielle de l'institution à laquelle ils appartiennent. Parallèlement à l'outil mis à disposition, il est nécessaire d'organiser des réunions d'idéation.

Freins : l'animation de la communauté nécessite un travail minutieux quotidien afin d'apporter une réponse aux interrogations des membres. Toutefois, si la communauté est représentative de la variété des acteurs intervenant dans le processus, les échanges entre les acteurs s'organiseront naturellement.

4. Selection des Idées et Generation d'un Pre-Projet de Texte

Quinze jours avant la date prévue de mise à disposition des pré-projets, l'administration initiatrice sélectionne les idées et rédige un pré-projet. Ce pré-projet est soumis en interne afin de recueillir les positions de l'organisation.

Les pré-projets doivent impérativement être rédigés grâce aux idées générées lors de la phase de génération des idées. Dans la mesure où, sur certains thèmes il sera complexe d'obtenir un accord majoritaire, il est nécessaire que les arbitrages soient soumis à une réflexion interne de l'administration et soient retranscrits dans le pré-projet qui sera soumis à concertation.

5. Echanges sur les Pre-Projets

Les pré-projets issus de la génération des idées et des débats internes à l'administration initiatrice de la démarche doivent être mis à disposition des participants au plus tard deux mois après le lancement des travaux.

Les pré-projets doivent être soumis pendant un mois à la contribution des membres de la communauté afin de leur permettre de concilier la démarche avec leur activité professionnelle.

Cette nouvelle phase d'échange permet d'explicitier les choix internes mais également d'adapter la rédaction aux réflexions de la communauté.

6. Consultation Publique

Les projets issus des travaux collaboratifs doivent alors être soumis à concertation publique afin que l'ensemble des acteurs puissent en prendre connaissance et apporter leurs commentaires.

Cette consultation doit, à l'instar de ce qui a été fait pour le projet de loi République numérique, être réalisée sur une plateforme en ligne et non via des contributions envoyés par mail à l'administration porteuse du texte. La transparence est essentielle.

Il est essentiel que les contributeurs aux travaux collaboratifs puissent avoir connaissance des commentaires sur le projet de texte.

La concertation publique doit durer un mois.

A l'issue de cette concertation publique, le projet de texte rentre dans le « circuit classique » d'élaboration des textes réglementaires : concertation interministérielle, consultation obligatoire...

Le texte doit être publié au plus tard six mois après le lancement des travaux.

Avantages de la démarche

- Rapidité.
- Vecteur de simplification.
- Prise en compte de l'ensemble des points de vue.
- Participe à l'adhésion à la nouvelle procédure.
- Mise en oeuvre simplifiée de la nouvelle procédure.