Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
à la recommandation 22.185 du groupe VertPOP « Pour un accès à l'information facilité, rapide et transparent »

(Du 28 avril 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Vouloir un accès aussi large que possible aux documents officiels, c'est-à-dire à toutes les informations détenues par l'administration cantonale et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique, tout en demandant de prévoir un accès facilité, rapide et transparent. Voilà ce que demande la recommandation 22.185 du groupe VertPOP.

La complexité de la tâche ne doit toutefois pas être sous-estimée car, pour le Conseil d'État, l'élément essentiel ne réside pas tant dans la quantité mais bien dans la qualité de l'information qui est mise à disposition de la citoyenne et du citoyen sur le site internet de l'État. La clé est finalement de pouvoir y apporter une valeur ajoutée.

C'est un souci qui est d'ores et déjà pris en compte de manière permanente dans la gestion du site internet de l'État. Mais des améliorations sont bien sûr toujours possibles et l'important projet de refonte du site, qui est actuellement en cours et qui devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2025, voire au plus tard au milieu de l'année 2026, en tiendra compte.

1. RECOMMANDATION

Lors de la session du 2 novembre 2022, le Grand Conseil acceptait par 55 voix contre 34 et 8 abstentions la recommandation 22.185 « Pour un accès à l'information facilité, rapide et transparent ».

Celle-ci présente la teneur suivante :

22.185
2 juillet 2022
Recommandation du groupe VertPOP « Pour un accès à l'information facilité, rapide et transparent »

Nous demandons au Conseil d'État d'analyser sa pratique de publication et de référencement des documents officiels, définis à l'article 70, alinéa 1, de la Convention intercantonale des 8 et 9 mai 2012 relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel (CPDT-JUNE), sur son site internet et sur son serveur cartographique dans l'optique d'en permettre un accès facilité, rapide et transparent à la population.

Développement :
À l'heure où les rumeurs et les fake news prennent de plus en plus d'ampleur et menacent directement la confiance des citoyennes et des citoyens envers les autorités, il est nécessaire que le Conseil d'État s'engage pleinement en faveur d'une information complète de la population sur les activités de l'administration cantonale.

Forts de ce constat, nous estimons qu'il est regrettable de constater que le site internet du canton ne contient que peu de rapports, notamment ceux issus d'études ayant fait l'objet d'un mandat à l'externe, ou que leur référencement n'est pas optimal. Par exemple, alors que le Conseil d'État communiquait largement et de manière rassurante sur les résultats de l'étude à la pollution aux furanes et aux dioxines, il est difficile de saisir pour quelles raisons ce rapport n'est plus en libre accès sur le site internet. Une telle opacité conduit inévitablement la population à penser qu'on lui cache quelque chose !

Dans les cas avérés où d'éventuelles informations nécessiteraient réellement d'être dissimulées, il serait toujours possible de caviarder tel ou tel passage en en expliquant, si possible, la raison. De plus, ne figure aucune information sur cette pollution aux furanes et aux dioxines sur la page du service de l'énergie et de l'environnement dévolue à la protection des sols. Avons-nous mal cherché ou ce rapport ne figure-t-il bel et bien pas sur le site du canton ?

De même, il est dommage que le Conseil d'État n'exploite pas davantage les opportunités offertes par le géoportail cantonal pour mettre à disposition de la population des informations cartographiques. Par exemple, il est incompréhensible que certaines informations ne soient pas consultables par les citoyennes et les citoyens, à l'instar du cadastre du bruit, qui existe pourtant sur l'intranet du Système d'information du territoire neuchâtelois (SITN).

Finalement, favoriser une transparence plus importante des documents de l'administration cantonale permet non seulement de consolider le lien de confiance entre autorités et citoyennes et citoyens, mais aussi, et avant tout, de considérer les Neuchâteloises et les Neuchâtelois comme des personnes adultes et intelligentes, prêtes à comprendre des enjeux complexes. C'est toute la démocratie cantonale qui en sort grandie.

Signataires : Cloé Dutoit, Cécile Guinand, Marie-France Vaucher, Johanna Lott Fischer, Niel Smith, Adriana Ioset, Diane Skartsounis, Marc Fatton, Fanny Gretillat, Christine Ammann Tschopp, Richard Gigon, Manon Roux, Monique Erard

2. CONTEXTE

La recommandation du groupe VertPOP demande au Conseil d'État d'analyser sa pratique de publication et de référencement des documents officiels, en se basant sur la Convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neucâtel (CPDT-JUNE), des 8 et 9 mai 2012.

Selon ladite convention, l'art. 70 al. 1 stipule que les documents officiels sont toutes les informations détenues par une entité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique et ce, quel qu'en soit le support. L'alinéa 2 précise qu'il s'agit des rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondances, directives, prises de position, préavis et décisions.

Il en résulte donc la question complexe de ce qu'il est nécessaire et utile de publier sur le site internet de l'État. Publier toujours plus d'informations est possible mais un flot conséquent de publications ne va, en soi, ni consolider ni améliorer le lien de confiance entre les autorités et les citoyennes et citoyens. L'adage « Trop d'information tue l'information » n'est que trop parlant. Pour le Conseil d'État, l'élément essentiel à toute publication est la valeur ajoutée de l'information publiée pour la population et sa fiabilité, dont dépend bien davantage le lien de confiance évoqué plus haut.

Quant aux critiques formulées dans la recommandation sur quelques exemples spécifiques, il faut souligner que certaines informations de base méritent parfois d'être traitées ou accompagnées d'une explication ou d'une prise de position du gouvernement avant d'être rendues publiques, ce qui est parfaitement conforme à la législation sur la transparence qui ne précise nullement le moment auquel les informations doivent être publiées. Cette façon de faire a pour simple but de permettre une bonne compréhension, ainsi qu'une meilleure lisibilité et accessibilité aux informations pour la population. En revanche, lorsqu'un rapport ou une étude a été utilisée à l'appui d'une décision du gouvernement qui, elle, est rendue publique, à ce moment-là l'information doit évidemment être accessible aux citoyennes et citoyens, ce qui est régulièrement réalisé.

Les cas mentionnés dans la recommandation sont exemplatifs du défi que représente une mise à disposition qualitative de l'information pour la population. Nous apportons ci-après des compléments d'information quant aux dossiers évoqués, soit à l'étude sur le cadastre du bruit routier, la qualité des eaux de baignade, ainsi que la pollution aux furanes et dioxines.

2.1 Cadastre du bruit routier

Il s'agit avant tout d'une base de travail servant à identifier les secteurs routiers critiques, tant sur les axes cantonaux que communaux, permettant ainsi au propriétaire d'une route de déterminer pour quel tronçon il s'agirait d'établir un projet d'assainissement. C'est seulement dans le cadre du développement dudit projet que les valeurs réelles sont déterminées, celles figurant dans le cadastre n'étant ni suffisamment nombreuses, ni assez consolidées (elles résultent d'une modélisation) pour être utilisées comme base de réflexion conceptuelle et de dimensionnement.

Les données disponibles sur l'intranet de l'État jusqu'en été 2022 avaient été établies il y a bon nombre d'années et reposaient sur des valeurs de comptage de trafic anciennes, ainsi que sur une modélisation topographique au niveau de précision qui prévalait en 2010, mais qui est aujourd'hui dépassée. C'est la raison pour laquelle ledit cadastre n'avait pas été rendu public jusqu'à l'établissement d'un cadastre actualisé, dont l'utilité et la fiabilité ont été considérablement accrues. L'élaboration de celui-ci a nécessité près de trois ans pour la collecte et le traitement des données nécessaires (topographie, charges de trafic, nature et état des revêtements en place, régimes de trafic, etc.) et la correction de différents biais constatés lors de l'édition des résultats obtenus au travers du modèle.

Le fait que le canton établisse le cadastre cantonal signifie que les données doivent être récoltées auprès des communes pour ce qui concerne les axes communaux, ce qui n'est pas toujours aisé, les données utiles n'étant pas nécessairement à disposition. Par ailleurs, la précision des données topographiques et les modèles de calcul ont énormément évolué en quelques années, ce qui a nécessité de recalculer le cadastre à plusieurs reprises avant de pouvoir le mettre en ligne, en octobre 2022, sous une forme qui soit la plus actuelle possible.

2.2 Qualité des eaux de baignade

La qualité des eaux de baignade est suivie depuis des années en se basant sur les recommandations concernant l'analyse et l'évaluation de la qualité des eaux de l'Office fédéral de l'environnement (OFEV). Pour ce faire, des analyses microbiologiques se basant sur des mesures d'indicateurs de pollutions fécales sont effectuées régulièrement. Ces résultats sont compilés, dans le respect des valeurs du classement suisse de la qualité de l'eau de baignade, selon les recommandations de l'OFEV. Les services édictent également un tableau sur la qualité de l'eau de baignade qui permet d'un simple coup d'œil avec code de couleur de comparer les différents lieux. Pour une bonne compréhension des valeurs brutes, un texte explicatif a été ajouté sur le site internet de l'État pour les personnes désirant les consulter. La seule publication des valeurs brutes aurait provoqué de multiples questions, voire des craintes souvent infondées, sans permettre une bonne vulgarisation et avec le risque de surcharger l'administration cantonale de demandes d'éclaircissements.

2.3 Pollution aux furanes et dioxines

Suite à la découverte d'une pollution aux dioxines et furanes à Lausanne en 2021, le service de l'énergie et de l'environnement (SENE) a mandaté une campagne d'investigation. Ces investigations ont consisté à prélever de manière ciblée des échantillons de sols représentatifs de parcelles soupçonnées d'avoir pu être polluées par des dioxines et furanes provenant de rejets atmosphériques des anciennes usines d'incinérations des déchets. Au total, 40 parcelles ont fait l'objet d'investigations. Les conclusions de cette campagne se résument ainsi : « *De manière générale, il n'y a aucun risque d'utilisation des sols en lien avec la pollution par des dioxines et furanes. Des mesures renforcées ne sont donc pas nécessaires. La présence de dioxines et furanes est très limitée et se trouve à proximité de l'émetteur dans les deux cas.* ».

Cette campagne d'investigation a permis d'écarter toute crainte de découvrir dans notre canton une pollution similaire à celle trouvée dans la région lausannoise. En revanche, elle n'a ciblé que les zones susceptibles d'avoir subi une telle pollution aux dioxines et furanes. Il a donc été décidé d'inclure la recherche de ces substances dans les études à venir de pollutions des sols en milieux urbains et, de manière systématique, dans les analyses de sols faites régulièrement par le SENE. C'est lorsque nous aurons une vision globale sur tout le territoire cantonal qu'une publication sera pertinente.

En revanche, les personnes directement concernées ou inquiètes de la situation de leurs habitations, jardins ou poulaillers, ont été suivies par le service de la consommation et des affaires vétérinaires (SCAV) qui a pris en charge des analyses supplémentaires individuelles.

En conclusion, les trois cas soulevés dans la recommandation montrent l'importance de publier les résultats des travaux des services de l'État lorsqu'ils sont suffisamment représentatifs, solides et vulgarisés. La publication d'études partielles n'apporterait aucune plus-value, pourrait provoquer de l'incompréhension, engendrer des craintes inutiles et multiplier les mauvaises interprétations ou les demandes adressées à l'administration cantonale alors que celle-ci travaille justement sur la vulgarisation de l'information à l'attention du public.

3. REFONTE DU SITE INTERNET DE L'ÉTAT

3.1 Constats

Le site officiel de la République et Canton de Neuchâtel actuel date maintenant de plus de 10 ans. Il est ainsi devenu nécessaire d'en effectuer une refonte technique et de profiter de cette occasion pour en renforcer qualitativement le contenu afin de l'adapter aux évolutions des usages et des standards du web. À cette fin, un projet a été lancé, conjointement entre la chancellerie d'État et le service informatique de l'Entité neuchâteloise, et est actuellement en phase d'analyse. Ce projet met l'accent sur l'écoute du public, notamment par le biais d'enquêtes de satisfaction et de la participation d'utilisatrices et d'utilisateurs du site aux travaux de refonte.

En 10 ans, le contenu du site a pris beaucoup d'embonpoint et la masse d'informations disponibles peut provoquer certains problèmes au niveau de la recherche et de l'accès aux informations pertinentes pour les internautes.

Selon l'analyse des statistiques de fréquentation et de recherche du site internet, les informations recherchées sont principalement liées à l'accès à des informations pratiques (vacances scolaires, jours fériés, etc.) et à des informations en lien avec la délivrance de prestations (procédures, adresses de contact, etc.). Une surcharge en informations trop techniques ou inadéquates par rapport aux besoins des publics cibles pourrait ainsi tendre à générer plus de questions que de réponses en termes de résultats de recherche.

3.2 Pistes d'amélioration

Parmi les axes d'amélioration qui ont d'ores et déjà été identifiés dans le cadre du projet, il y a effectivement la question de l'accès aux informations. Cet accès est dépendant de deux facteurs essentiels : les outils techniques (moteur de recherche, navigation, architecture de l'information) et la qualité du contenu (bonne conception des documents en termes d'accessibilité, d'utilisation adéquate du vocabulaire et des métadonnées, du suivi du cycle de vie des documents, etc.). Ces deux aspects sont fortement liés et doivent être optimisés dans le cadre des travaux qui seront menés. Cela va des choix techniques adéquats par rapport aux besoins jusqu'aux principes de gouvernance du site internet en passant par la formation continue des collaboratrices et collaborateurs chargés de préparer et publier le contenu.

Pour rappel, la responsabilité des contenus publiés sur le site internet de l'État relève des services. Ces derniers évaluent les besoins et préparent les documents à publier selon les publics cibles identifiés. Même si les services peuvent s'appuyer sur celui de la chancellerie pour les aider dans cette tâche, les travaux de préparation des données, de publication et de maintenance représentent une charge non négligeable en ressources. Ce sont aussi ces processus de publication qui devront être évalués afin d'assurer le meilleur rapport entre l'investissement en termes de ressources et la quantité – et surtout la qualité – des informations publiées sur le site internet.

3.3 Calendrier

Sur le plan du calendrier, le projet de refonte est actuellement dans sa phase d'analyse qui devra aboutir à un cahier des charges permettant de procéder ensuite à un appel d'offres à l'été 2023. Sous réserve des résultats de l'analyse, les travaux de conception et de migration devraient aboutir à un lancement du nouveau site aux environs de la fin de l'année 2025, voire au plus tard au milieu de l'année 2026. L'objectif est de mettre en place ensuite un système itératif plus agile afin d'optimiser l'offre du site ou d'ajouter plus facilement de nouvelles fonctionnalités.

4. CONCLUSION

L'important projet de refonte du site internet qui est en cours devrait permettre de répondre aux interrogrations formulées dans la présente recommandation. Des améliorations peuvent toujours être apportées dans les pratiques de l'administration cantonale. C'est d'ailleurs un souci permanent dans la gestion du site internet de l'État.

Mais le défi est également de taille car il devra permettre d'aboutir à un équilibre entre le trop et le trop peu d'informations ; entre la demande d'une quasi-exhaustivité de la publication des documents telle que demandée dans la recommandation et une adaptation des informations publiées afin d'en assurer l'accessibilité pour toutes et tous (voir en ce sens le postulat 20.206 du groupe socialiste, du 22 novembre 2020) ; entre répondre aux besoins de la majorité des visiteuses et visiteurs du site internet et aux besoins spécifiques et spécialisés d'un plus petit nombre de personnes. C'est ce à quoi va s'atteler l'équipe en charge du projet de refonte du site internet de l'État.

De façon générale, le Conseil d'État considère que les informations publiées doivent être accessibles au plus grand nombre et fiables. Dans une logique d'efficience, il souhaite aussi que la publication en ligne d'informations contribue à alléger l'administration cantonale.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 28 avril 2023

Au nom du Conseil d'État :

Le président, L. KURTH

La chancelière, S. DESPLAND