



IMODEV

IMPROVING PUBLIC POLICIES

Refonder le droit et la gouvernance de l'information publique à l'ère des gouvernements ouverts

Rapport de William GILLES

Sous la coordination de Irène BOUHADANA

**Avec la participation de Jean HARIVEL, François-Xavier DE PERTHUIS
DE LAILLEVAULT, Ranjit Goraya SINGH, Mayana BUNOD, Thomas
HONNET, Ingrid OBREGON**

28 Mai 2014

AVERTISSEMENT

Les opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que leur auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de leur institution.

The views expressed in this report are those of the authors and do not necessarily reflect those of their institution.

CONDITIONS DE RÉUTILISATION

Le rapport est publié sous licence Creative common CC-BY-NC 4.0 (Attribution-Non Commercial – Share Alike 4.0 International).



Le titulaire des droits autorise l'exploitation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, ainsi que la création d'œuvres dérivées, à condition d'en mentionner la paternité et qu'elles soient distribuées sous une licence identique à celle qui régit l'œuvre originale.

www.imodev.org

William GILLES, docteur en droit est maître de conférences (HDR) à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) où il dirige la licence d'administration publique, le master droit du numérique Administration-Entreprises, ainsi que la Chaire des Amériques. Membre de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), il préside également l'institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance Publique (IMODEV). Son enseignement et ses recherches portent en particulier sur le droit et la gouvernance numériques des administrations publiques et sur le droit des gouvernements ouverts.

Irène BOUHADANA, docteure en droit est maître de conférences à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) où elle dirige le master droit du numérique Administration-Entreprises. Membre de l'Institut de Recherche Juridique de la Sorbonne (IRJS), elle est également Secrétaire générale de l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance Publique (IMODEV). Irène Bouhadana et William Gilles ont notamment publié *Cybercriminalité, cybermenaces et cyberfraudes* (Les éditions Imodev 2012) ; *Droit et gouvernance des administrations publiques à l'ère du numérique* (Les éditions Imodev 2014).

François-Xavier DE PERTHUIS DE LAILLEVAULT, docteur en socioéconomie du développement, est expert en coopération internationale. Trésorier de l'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance Publique (IMODEV), il est également chargé d'enseignement à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Mayana BUNOD, Jean HARIVEL, Ranjit Goraya SINGH, Thomas HONNET, Ingrid OBREGON sont doctorants, sous la direction de William Gilles, à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne). Leurs travaux de recherche portent sur le droit du numérique.

L'Institut du Monde et du Développement pour la Bonne Gouvernance Publique (IMODEV) est un réseau de recherche dont l'objectif est de promouvoir la bonne gouvernance publique à travers le développement institutionnel et des politiques publiques au niveau local, national et international. Il a organisé plusieurs manifestations portant sur le droit et la gouvernance de la société de l'information ainsi que sur les gouvernements ouverts.

www.imodev.org

SOMMAIRE

Introduction : La nécessité d'aller au-delà de la simple transposition de la directive du 26 juin 2013

Première partie : Un droit à l'information publique renforcé

A – Par une acception large de l'information publique

B – Par une protection efficiente des usages de l'information publique

C – Par la reconnaissance des spécificités des usagers et des administrations

Deuxième partie : Une gouvernance de l'information publique améliorée

A – Un portail unique pour accéder aux informations publiques

B – Un service public de l'accès aux informations publiques modernisé

Troisième partie : Une efficience des politiques publiques renforcée

A – L'amélioration de l'efficacité des politiques mises en œuvre par les acteurs composant la société civile

B – Les principaux changements issus de la mise en œuvre des mesures proposées

C – L'amélioration des conditions économiques et sociales des usagers

Introduction

**La nécessité d'aller au-delà de la
simple transposition de la
directive du 26 juin 2013**

Ce rapport s'inscrit dans la continuité des mesures proposées par William Gilles lors de son audition du 20 mars 2014 par la Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques du Sénat. Il s'agit de détailler ces mesures afin d'en montrer la faisabilité.

Créée en décembre 2013, cette Mission « s'efforce de dresser un bilan de la mise en œuvre concrète, à ce jour, du droit d'accès aux documents administratifs et de l'ouverture et de la réutilisation des données publiques »¹.

Cette réflexion intervient dans un contexte favorable au développement de l'open data qui a débuté avec l'adoption de la directive 2003/98/CE. S'agissant de la France, ce texte a été transposé par l'ordonnance du 6 juin 2005² et le décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005³. Ces textes ont permis l'affirmation d'un nouveau cadre juridique autorisant la réutilisation des informations publiques pour des finalités autres que celles de leur mission de service public, y compris à des fins commerciales. Comme la France, d'autres pays se sont dotés d'une législation favorable à l'émergence du mouvement Open data.

Cependant, l'Union européenne a souhaité modifier le cadre juridique qu'elle avait institué en 2003 en adoptant une nouvelle directive le 26 juin 2013⁴. Cette modification s'imposait au regard du changement de contexte intervenu depuis l'adoption de la directive 2003/98/CE. L'explosion des données produites et collectées dans le cadre des missions de service public, mais aussi l'amélioration constante de l'analyse, de l'exploitation et du retraitement des informations publiques favorisée par une évolution technologique continue et rapide a généré

¹ C. Bouchoux, Rapporteuse de la Mission commune d'information sur l'accès aux documents administratifs et aux données publiques du Sénat : http://www.senat.fr/commission/missions/acces_aux_documents_administratifs_et_aux_donnees_publiques/index.html.

² Ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques. : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000629684>.

³ Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000265304&dateTexte=&categorieLien=id>.

⁴ Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

de nouveaux besoins. Cette demande a elle-même contribué au développement d'une offre de nouvelles applications et de nouveaux services qui reposent sur l'utilisation, l'agrégation ou la combinaison de données publiques, mais aussi privées.

Or, les règles adoptées en 2003 étant devenues inadaptées à ce nouveau contexte, le risque était grand pour l'Union européenne de ne pas tirer profit des bénéfices économiques, sociaux et politiques engendrés par la réutilisation des données du secteur public. En outre, une disparité importante était constatée entre les pays membres. Non seulement, la directive 2003/98/CE, en ne fixant aucune obligation en matière d'accès aux informations publiques ou en ce qui concerne la réutilisation de ces dernières, n'a institué qu'une simple faculté en matière d'open data. Mais en outre, lorsque les États décidaient d'ouvrir leurs données publiques, ils disposaient d'une certaine marge de manœuvre pour le faire.

Dans ces conditions, certains pays, dont le Royaume-Uni et la France, ont développé une démarche libérale en matière d'accès et de réutilisation des données publiques, d'autres ont au contraire envisagé une approche plus restrictive. Les modalités de cette disparité ont été soulignées en 2013 par l'Union européenne : « la directive 2003/98/CE se fonde sur les règles nationales relatives à l'accès aux documents et ainsi, ladite directive n'oblige pas à autoriser la réutilisation des documents lorsque l'accès à ceux-ci est restreint (lorsque, par exemple, des dispositions nationales réservent l'accès aux citoyens ou aux entreprises qui justifient d'un intérêt particulier pour obtenir l'accès aux documents) ou exclu (lorsque, par exemple, des dispositions nationales excluent l'accès en raison du caractère sensible des documents pour des motifs notamment de sécurité nationale, de défense ou de sécurité publique). Certains États membres ont expressément lié le droit de réutilisation à un droit d'accès, de sorte que tous les documents généralement accessibles sont réutilisables. Dans d'autres États membres, le lien entre les deux ensembles de règles est moins clair, ce qui est source d'insécurité juridique »⁵.

Pour y remédier, l'Union européenne a donc révisé le 26 juin 2013 la directive 2003/98/CE. La nouvelle directive 2013/37/UE vise à préciser les obligations qui

⁵ Directive 2013/37/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 modifiant la directive 2003/98/CE concernant la réutilisation des informations du secteur public.

pèsent sur les États membres en matière de réutilisation des informations publiques en leur imposant de rendre tous les documents réutilisables dès lors que leur accès n'est pas limité ou exclu par les règles nationales relatives à l'accès aux documents ou par les exceptions prévues elles-mêmes par la directive du 26 juin 2013 (relatives notamment à la nécessité pour l'Union européenne de veiller à une réutilisation respectueuse des droits de propriété intellectuelle conformément à ses engagements internationaux⁶ et européens).

Les États membres ont l'obligation de transposer la directive et de l'appliquer le 18 juillet 2015 au plus tard, soit dans un peu plus d'un an. Toutefois, pour ce qui concerne la France, l'évolution législative consécutive à la simple transposition de la directive devrait être faible dès lors qu'un certain nombre de règles prévues par le nouveau texte sont déjà en vigueur. Cependant, on notera notamment l'élargissement du champ d'application du droit de réutilisation aux secteurs culturels qui n'y étaient pas soumis jusqu'à présent.

En revanche, la directive 2013/37/UE ne porte pas sur le droit d'accès aux documents administratifs qui est en vigueur dans les États membres, celui-ci restant de leur seule compétence.

Quant aux règles relatives à la réutilisation de documents existants détenus par des organismes du secteur public des États membres, *la directive du 26 juin 2013 ne prévoit qu'un cadre juridique minimum qu'il est donc possible d'amplifier pour un pays qui souhaite avoir une action ambitieuse en matière d'ouverture des données publiques. Et la France, pays des droits de l'homme, ne saurait ne pas montrer l'exemple en matière de transparence.*

Dépasant le cadre de la simple transposition de la directive 2013/37/UE, le présent rapport a pour objectif de montrer comment la France pourrait se doter d'un cadre lui permettant d'être à l'avant-garde en matière de gouvernement ouvert (open government). Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que la France a manifesté son intention de rejoindre le partenariat pour le gouvernement ouvert en 2015⁷.

⁶ Cf. notamment la convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques (http://www.wipo.int/treaties/fr/text.jsp?file_id=283699) ainsi que l'accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (reproduit Annexe 1C de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, signé à Marrakech, au Maroc, le 15 avril 1994 : http://www.wto.org/french/tratop_f/trips_f/t_agm0_f.htm).

⁷ www.opengovpartnership.org.

Les mesures proposées dans le cadre de ce rapport visent à amplifier ce mouvement d'ouverture en facilitant *la circulation de l'information publique*. En effet, celle-ci est non seulement *au cœur de la croissance de l'économie numérique*, mais contribue aussi, par une plus grande transparence, à *rendre les administrations plus efficaces et plus responsables*, de même qu'elle est *au service du renouveau démocratique* en permettant une plus grande participation et un meilleur engagement des citoyens et des agents publics.

Première partie

**Un droit à l'information
publique renforcé**

L'avènement de la société de l'information a fait naître de nouvelles aspirations, mais a aussi renouvelé certaines préoccupations comme la protection des données personnelles, le respect des droits des tiers détenteurs ou encore la recherche de transparence et de participation citoyenne dans le cadre d'un gouvernement ouvert. Tous ces impératifs appellent à s'interroger sur l'évolution du cadre juridique autour de trois axes majeurs : d'une part, la clarification du droit applicable sur les données publiques ; d'autre part, une meilleure définition des usages de données ; enfin, la nécessaire organisation de la gouvernance publique.

A – Par une acception large de l'information publique

Dans le cadre de la transposition de la directive 2013/37/UE, la tentation pourrait être grande pour le Parlement de focaliser sa réflexion uniquement sur les nouveaux droits introduits par ce texte, et en particulier de se centrer uniquement sur la question de la réutilisation, seule concernée par la directive susmentionnée.

Pourtant, si le droit d'accès à l'information n'est pas directement concerné par cette transposition, qui reste de la compétence des États membres comme expliqué précédemment, il semble primordial que le Parlement se saisisse également de cette question. ***Le renforcement du droit à l'information a une finalité démocratique et de bonne administration.*** Il est aussi au service du droit de la réutilisation puisque cette dernière suppose en premier lieu l'accès aux données. Toutefois, ces deux droits ne se confondent pas. Le droit à l'information procède de la logique des gouvernements ouverts alors que celui de la réutilisation relève davantage de la logique des données ouvertes. Or, ***l'open data n'est qu'une des dimensions de l'open government*** ou autrement dit du processus de l'ouverture des gouvernements qui vise à renforcer la transparence, la participation et la responsabilisation de nos gouvernements. Le citoyen peut souhaiter avoir accès à une information sans forcément rechercher à réutiliser cette dernière, mais uniquement pour s'assurer, par exemple, de la bonne utilisation des deniers publics. Pour être pleinement effectif, ce droit à l'information doit être entendu au sens large.

Relèvent uniquement du champ d'application de la loi du 17 juillet 1978⁸ en vigueur les documents administratifs, c'est-à-dire ceux produits ou reçus dans le cadre de leur mission de service public par l'État, les collectivités territoriales, ainsi que les autres personnes morales de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Si le législateur a précisé ce qu'il entendait par les notions de documents administratifs⁹ et d'informations publiques¹⁰, il est parfois fait état de « données publiques ».

Pourtant, la notion de « données publiques » n'a aucune consistance juridique en soi. En effet, celle-ci « n'existe pas en droit positif, qui ne connaît que les notions de “données à caractère personnel” et “informations publiques” (contenues dans un document dont la communication constitue un droit). Les textes relatifs à la mission Etalab comportent d'une part, des dispositions impératives à propos des informations publiques de l'État et de ses établissements publics (sauf en matière

⁸ Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal.

⁹ La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 définit à son article 1^{er} la notion de documents administratifs. Ainsi, « sont considérés comme documents administratifs [...], quel que soit le support utilisé pour la saisie, le stockage ou la transmission des informations qui en composent le contenu, les documents élaborés ou détenus par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées de la gestion d'un service public, dans le cadre de leur mission de service public. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. » En revanche, « ne sont pas considérés comme documents administratifs, au sens du présent titre, les actes des assemblées parlementaires, les avis du Conseil d'État et des juridictions administratives, les documents de la Cour des comptes mentionnés à l'article L. 140-9 du code des juridictions financières et les documents des chambres régionales des comptes mentionnés à l'article L. 241-6 du même code, les documents d'instruction des réclamations adressées au Médiateur de la République, les documents préalables à l'élaboration du rapport d'accréditation des établissements de santé prévu à l'article L. 6113-6 du code de la santé publique et les rapports d'audit des établissements de santé mentionnés à l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000). »

¹⁰ La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 précise à son article 10 que « les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1^{er}, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre, même si ces informations ont été obtenues dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs régi par le chapitre Ier.

Ne sont pas considérées comme des informations publiques, pour l'application du présent chapitre, les informations contenues dans des documents :

- a) Dont la communication ne constitue pas un droit en application du chapitre Ier ou d'autres dispositions législatives, sauf si ces informations font l'objet d'une diffusion publique ;
- b) Ou produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1er dans l'exercice d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial ;
- c) Ou sur lesquels des tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle.

L'échange d'informations publiques entre les autorités mentionnées à l'article 1er, aux fins de l'exercice de leur mission de service public, ne constitue pas une réutilisation au sens du présent chapitre. »

d'enseignement, de recherche et de culture), d'autre part, des dispositions incitatives sur les informations publiques des collectivités territoriales et des autres personnes de droit public »¹¹.

L'emploi de la notion de données publiques, en lieu et place de celle d'information publique, seule reconnue par la loi, peut trouver son origine dans le fait que les deux termes, à savoir « informations » et « données » sont souvent confondus en informatique. Les termes anglais « data » et « dataset » ont été traduits par données et fichiers. En français le terme « données » a souvent une connotation numérique, il n'en est rien en informatique où une donnée représente une information, un système de gestion de base de données gère un ensemble structuré de données qui ne sont pas, tant s'en faut, des données numériques : les systèmes de réservation des places dans les trains ou les avions sont réalisés à partir de systèmes de base de données relationnelles et manipulent des noms de personnes, des horaires et diverses informations. Pour conclure sur cette ambiguïté donnée-information, rappelons que le terme informatique a été construit à partir des mots information et automatique, et qu'en anglais, il est traduit par « data processing » ou traitement des données.

Ainsi, s'il est nécessaire dans l'optique d'une réutilisation optimale de chercher l'harmonisation des standards, il importe aussi de ne pas se focaliser seulement sur les données en tant que telles. ***La réflexion doit porter plus largement sur l'information accessible et susceptible d'être réutilisée au sens large.*** À cet égard, peut-être faut-il rappeler que tant le cadre juridique en vigueur que celui à venir suite à la transposition de la directive du 26 juin 2013 place l'information publique au cœur du processus. Or, l'information publique est plus large que la donnée au sens strict. Autrement dit, ***le droit d'accès comme celui de la réutilisation ne vise pas uniquement les données publiques compilées dans des tableaux, mais plus largement les informations publiques au sens large, ce qui inclut aussi les rapports et analyses réalisés par l'administration publique dans le cadre de sa mission de service public.*** Le chantier de la réflexion est donc plus vaste qu'il n'y paraît puisqu'il devrait aussi conduire à s'interroger sur l'extension du champ d'application des documents communicables.

¹¹ CNIL, Séminaire « Open Data, quels enjeux pour la protection des données personnelles ? », 9 juillet 2013.

B – Par une protection efficace des usages de l'information publique

Les informations publiques sont porteuses de droits qui sont parfois contradictoires et qu'il faut concilier au mieux afin d'assurer une efficacité du processus d'ouverture

1. Ouvrir en circonscrivant strictement les droits susceptibles de limiter l'ouverture des informations publiques

La décision de la France de devenir le 64^e pays à rejoindre le partenariat pour le gouvernement ouvert¹² montre la prise de conscience des problématiques touchant aux informations publiques, aux données et à leur gouvernance. Cette avancée est sans doute de nature à donner un élan à l'ouverture des données publiques, source de croissance économique et de renouveau institutionnel et démocratique comme déjà énoncé.

Cependant, un certain nombre d'obstacles demeurent et contribuent à freiner le potentiel susceptible d'être généré par la diffusion des informations publiques.

Ces freins peuvent provenir de l'existence de droits de tiers détenteurs, c'est-à-dire toute personne autre que les administrations publiques visées à l'article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978. En effet, si les administrations publiques ne peuvent invoquer leurs propres droits de propriété intellectuelle pour s'opposer à la réutilisation de certaines informations publiques, il en est autrement pour les organismes publics placés hors champ de cette loi.

S'ils peuvent être justifiés, dans la mesure où il est nécessaire d'assurer le respect des droits d'auteur, il est tout aussi indispensable de veiller à ce que ces droits de tiers détenteurs ne soient pas excessifs de telle sorte qu'ils viendraient entraver le droit de la réutilisation des informations publiques.

La question se pose en particulier pour *les agents publics*, qui *dans le cadre de leurs fonctions, sont amenés à élaborer des documents d'information ou à créer des bases de données qui sont grevés de leurs droits d'auteur*. L'article L. 131-3-1 du Code de Propriété intellectuelle prévoit certes que « dans la mesure *strictement nécessaire* à l'accomplissement d'une mission de service public, le droit

¹² Intervention de Marylise Lebranchu à la « Conférence de Paris, de l'open data à l'open gov », 24 et 25 avril 2014.

d'exploitation d'une œuvre créée par un agent de l'État dans l'exercice de ses fonctions ou d'après les instructions reçues est, dès la création, cédé de plein droit à l'État. » Mais il précise aussitôt que « pour l'exploitation commerciale de l'œuvre mentionnée au premier alinéa, l'État ne dispose envers l'agent auteur que d'un droit de préférence. Cette disposition n'est pas applicable dans le cas d'activités de recherche scientifique d'un établissement public à caractère scientifique et technologique ou d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, lorsque ces activités font l'objet d'un contrat avec une personne morale de droit privé ».

Peut-être le législateur devrait-il réfléchir aux modalités permettant de concilier à la fois le respect du droit d'auteur et l'exigence de diffusion des informations publiques ? En la matière, et pour prévenir tout conflit éventuel, *l'une des premières orientations pourrait consister à rappeler par la loi que les agents publics qui collectent et exploitent des informations publiques, ou même qui créent des bases de données pour le compte de leur employeur interviennent dans le cadre d'une mission strictement nécessaire à l'exercice du service public.*

Une autre possibilité, plus restrictive pour les agents publics, serait d'étendre le régime spécifique que le législateur a introduit en matière de logiciel¹³ afin de permettre, sauf dispositions statutaires ou stipulations contraires, le transfert à l'employeur des droits patrimoniaux sur les informations publiques élaborées et les bases de données créées dans l'exercice de leurs fonctions ou d'après les instructions de leur employeur.

Le débat sur l'articulation entre ouverture des données publiques et l'existence de droits des tiers détenteurs resurgit lorsque les informations et les bases de données sont produites dans le cadre d'une délégation de service public, voire d'une mission de service public à caractère industriel ou commercial, ces derniers ayant la possibilité d'invoquer leur droit d'auteur pour s'opposer à la réutilisation de l'information, d'autant que cette dernière n'est pas publique au sens du droit en vigueur, et est placée hors champ de la directive du 26 juin 2013.

¹³ Selon le premier alinéa de l'article L. 113-9 du Code de propriété intellectuelle, « sauf dispositions statutaires ou stipulations contraires, les droits patrimoniaux sur les logiciels et leur documentation créés par un ou plusieurs employés dans l'exercice de leurs fonctions ou d'après les instructions de leur employeur sont dévolus à l'employeur qui est seul habilité à les exercer. »

Dès lors qu'elle place explicitement en dehors de son champ d'application les documents dont les tiers détiennent des droits de propriété intellectuelle, la directive précitée n'implique en soi aucune obligation de transposition de nature à mieux encadrer les limites susmentionnées.

Toute évolution résulterait donc de la volonté du législateur pour étendre le droit d'accès et de réutilisation des informations publiques.

Les obstacles à l'ouverture des informations publiques peuvent aussi s'expliquer par l'existence de clauses d'exclusivité, en principe interdites, mais autorisées par exception et sous condition par la directive du 26 juin 2013 lorsqu'elles sont nécessaires à la prestation d'un service d'intérêt général ou dans le cadre d'une numérisation des ressources culturelles.

Enfin, les freins à l'ouverture des informations publiques peuvent résulter du sentiment de propriété de certaines administrations sur les informations qu'elles collectent et exploitent, si bien qu'elles invoquent, lorsqu'elles le peuvent leur non-soumission à la loi du 17 juillet 1978. Lorsqu'étant soumises au champ d'application de ce texte, elles n'ont pas la possibilité de faire valoir cet argument, il leur reste la possibilité de mal diffuser l'information, c'est-à-dire selon des formats qui n'en facilitent pas sa réutilisation, ou avec retard.

2. Ouvrir par la reconnaissance d'un droit d'accès en ligne aux informations publiques

Un des droits fondamentaux en matière de transparence est celui de l'accès aux documents administratifs prévu par la loi du 17 juillet 1978. Celui-ci se matérialise par l'existence d'un droit de communication, qui cesse cependant de s'exercer lorsque les documents administratifs font l'objet d'une diffusion publique comme le rappelle l'article 2 du texte précité¹⁴. Cette diffusion publique est parfois une

¹⁴ L'article 2 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 dispose que « sous réserve des dispositions de l'article 6, les autorités mentionnées à l'article 1er sont tenues de communiquer les documents administratifs qu'elles détiennent aux personnes qui en font la demande, dans les conditions prévues par le présent titre.

Le droit à communication ne s'applique qu'à des documents achevés. Il ne concerne pas les documents préparatoires à une décision administrative tant qu'elle est en cours d'élaboration. Il ne s'exerce plus lorsque les documents font l'objet d'une diffusion publique.

Le dépôt aux archives publiques des documents administratifs communicables aux termes du présent chapitre ne fait pas obstacle au droit à communication à tout moment desdits documents.

obligation pour l'administration. Sans être exhaustif, il convient de rappeler que celle-ci est notamment prévue à l'égard des directives, des instructions, des circulaires, ainsi que des notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives¹⁵.

Le législateur a parfois prévu l'obligation de publier en ligne cette information, mais celle-ci n'est pas systématique. Elle est obligatoire pour les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État qui doivent être mises à disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre¹⁶.

Au niveau local, l'obligation de publicité porte en particulier sur certaines délibérations de l'assemblée délibérante¹⁷, les communes de 3500 habitants et plus

Lorsqu'une administration mentionnée à l'article 1er est saisie d'une demande de communication portant sur un document administratif qu'elle ne détient pas, mais qui est détenu par une autre administration mentionnée au même article, elle la transmet à cette dernière et en avise l'intéressé.

Lorsqu'une administration mentionnée à l'article 1er, ou la commission d'accès aux documents administratifs, est saisie d'une demande de communication d'un document administratif susceptible de relever de plusieurs des régimes d'accès mentionnés aux articles 20 et 21 de la présente loi, il lui appartient de l'examiner d'office au regard de l'ensemble de ces régimes, à l'exception du régime organisé par [l'article L. 213-3](#) du code du patrimoine ».

¹⁵ Cf. l'article 7 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 qui prévoit que « font l'objet d'une publication les directives, les instructions, les circulaires, ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives.

Les administrations mentionnées à l'article 1er peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent.

Toutefois, sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ou, sans préjudice de l'article 13, des données à caractère personnel ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées.

Un décret en Conseil d'État pris après avis de la commission mentionnée au chapitre III précise les modalités d'application du premier alinéa du présent article ».

¹⁶ En ce sens, cf. l'article 1er du décret n° 2008-1281 du 8 décembre 2008 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires selon lequel « les circulaires et instructions adressées par les ministres aux services et établissements de l'État sont tenues à la disposition du public sur un site internet relevant du Premier ministre. Elles sont classées et répertoriées de manière à faciliter leur consultation. | Une circulaire ou une instruction qui ne figure pas sur le site mentionné au précédent alinéa n'est pas applicable. Les services ne peuvent en aucun cas s'en prévaloir à l'égard des administrés. | Cette publicité se fait sans préjudice des autres formes de publication éventuellement applicables à ces actes. »

¹⁷ En ce sens, cf. notamment l'article L. 2121-24 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que « le dispositif des délibérations du conseil municipal prises en matière d'interventions économiques en application des dispositions du titre Ier du livre V de la première partie et des articles L. 2251-1 à L. 2251-4, ainsi que celui des délibérations approuvant une convention de délégation de service public, fait l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune. | Dans les communes de 3 500 habitants et plus, le dispositif des délibérations à caractère réglementaire est publié dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. »

Cf. également l'article L. 3131-1 du code général des collectivités territoriales : « Les actes pris par les autorités départementales sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur publication ou affichage ou à leur notification aux intéressés ainsi qu'à leur transmission au représentant de l'État dans le

devant, par exemple, publier celles ayant un caractère réglementaire au recueil des actes administratifs. Si dans la pratique, de nombreux recueils sont accessibles sur internet, la mise en ligne reste une faculté. Il est à cet égard intéressant de noter que l'évolution prévue par la proposition de loi relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales¹⁸ confirme la possibilité de publier les recueils des actes administratifs des collectivités territoriales sous forme papier, la dématérialisation étant certes prévue, mais toujours à titre facultatif. Cependant, cette proposition de loi innove en prévoyant une catégorie d'actes définie par décret en Conseil d'État, pour lesquels la mise à disposition du public par voie électronique, de manière permanente et gratuite, suffit à assurer l'entrée en vigueur. L'adoption de cette disposition contribuerait à ouvrir les informations publiques et à les rendre plus facilement accessibles, toutefois peut-être faut-il s'interroger sur l'opportunité de laisser le choix aux collectivités territoriales entre la version papier et celle électronique.

À l'heure où la France est à la recherche de 50 milliards pour réduire ses déficits publics, la mise en ligne obligatoire, et non simplement facultative, des documents qui doivent être publiés ou affichés serait source d'économies importantes. En effet, le bénéfice de la dématérialisation ne consiste pas à instituer un circuit dématérialisé parallèle au circuit papier, mais bien à substituer ce dernier par le premier.

À travers ce processus, il s'agit de ***faire émerger un nouveau droit, ou de renforcer celui existant selon la formulation préférée, en consacrant un droit à l'accès en ligne aux informations publiques.***

département. Pour les décisions individuelles, cette transmission intervient dans un délai de quinze jours à compter de leur signature. | Cette transmission peut s'effectuer par voie électronique, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. | Le président du conseil général certifie, sous sa responsabilité, le caractère exécutoire de ces actes. | La preuve de la réception des actes par le représentant de l'État dans le département peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception, qui est immédiatement délivré, peut être utilisé à cet effet, mais n'est pas une condition du caractère exécutoire des actes. || *NOTA : Une nouvelle version de cet article modifié par la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral s'appliquera aux élections organisées en mars 2015 à l'occasion du prochain renouvellement général des conseils départementaux, y compris aux opérations préparatoires à ce scrutin (date indéterminée). »*

¹⁸ Cf. les articles 5 et 6 de la proposition de loi, adoptée avec modifications par le Sénat, en deuxième lecture, relative à la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales, n° 1134, déposée le 12 juin 2013 (mis en ligne le 19 juin 2013 à 17 heures 15) et renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république (Assemblée nationale, 2^e lecture).

Non seulement les documents mis en ligne n'auront plus à être communiqués par la collectivité, puisque déjà publiés au sens de la loi du 17 juillet 1978, mais en outre, cette publication sur internet pourrait être au service du renforcement démocratique et être source de croissance économique par la réexploitation des données et le gain de temps pour accéder à l'information. Aussi, convient-il de s'interroger sur l'étendue de ce droit afin de le renforcer, d'autant qu'un certain nombre de questions se posent en la matière.

Par exemple, ne devrait-on pas obliger les collectivités territoriales à publier leur budget sur leur site internet ou encore les comptes rendus des délibérations des assemblées délibérantes ? Comment expliquer que les résultats des dernières élections aient été accessibles – en temps réel – sur les sites internet de presse écrite et audiovisuelle, et trop rarement sur les sites internet des collectivités concernées ?

De même, tous les rapports commandés par les administrations publiques ne devraient-ils pas être accessibles en ligne. En effet, ne pourrait-on pas considérer que dès lors qu'un rapport a été financé par des deniers publics, celui-ci a vocation à être mis en ligne et facilement accessible, les seules limites à la publication devant être celles prévues à l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ? Si La Documentation française publie de nombreux rapports, certains restent parfois encore confidentiels et ne sont connus que par voie de presse.

Il ne s'agit donc plus seulement de prévoir uniquement la mise en ligne de tableau de données, mais plus largement de documents détenus et reçus par les administrations au sens de la loi du 17 juillet 1978. Or, la difficulté est que certains d'entre eux sont, selon le droit en vigueur, grevés de droits d'auteurs qui limitent leur diffusion sans le contentement de leur auteur. Tel est le cas par exemple des rapports des conseillers d'État qui servent pourtant à éclairer les décisions de justice, et dont l'accès en ligne serait pourtant utile. À cet égard, peut-être convient-il de souligner l'effort du Conseil constitutionnel qui publie sur internet non seulement ses décisions, mais également un dossier documentaire ainsi qu'un commentaire de ces dernières. Cette diffusion en ligne devrait sans doute être étendue à l'ensemble des juridictions, sous les réserves du respect de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978.

Au regard de ces éléments, il apparaît nécessaire de renverser la logique la démarche de publication. *La question ne devrait pas être de savoir ce que*

L'administration peut et doit ouvrir en publiant sur internet, mais plutôt ce que cette dernière ne peut pas et ne doit pas diffuser en ligne. Un tel inversement de logique contribuerait à faire de la France un pays pionnier en matière de droit d'accès aux informations publiques, et donc d'open data en prévoyant un principe de publication en ligne de ces dernières, sauf exceptions prévues par le législateur.

3. Ouvrir en assurant une protection effective des données sensibles

S'il importe de faire de la France un pays leader en matière de gouvernement ouvert, cette ouverture ne peut se faire au détriment des usagers ou des organismes privés et publics sur lesquels sont prélevées des données.

Autrement dit, il s'agit d'assurer à ces derniers que l'ouverture n'interviendra pas au détriment de la protection des données personnelles, du secret des affaires ou de la protection de la sécurité et des intérêts nationaux. De ce point de vue, le respect de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 est fondamental.

Cependant, il convient dans le même temps de s'assurer que cette disposition est systématiquement invoquée à juste titre et ne sert pas de prétexte pour opposer un refus de communication d'un document administratif. D'où l'importance de donner des moyens de contrôle adéquats à l'autorité administrative chargée de veiller au respect de la loi du 17 juillet 1978.

4. Ouvrir en assurant la double protection des administrations publiques et des réutilisateurs

Pour se développer, *l'open data doit intervenir dans un contexte de confiance.* Les administrations réticentes accepteront plus facilement d'ouvrir leurs informations si elles ont l'assurance d'une réutilisation de leurs données conformes à leurs exigences. De même, une réutilisation qui peut présenter des risques juridiques n'est pas de nature à inciter l'open data.

Deux mesures peuvent permettre de contribuer à cette double protection.

a. Par une Autorité nationale de l'information publique (ANIP) aux pouvoirs élargis

La première consiste à doter la CADA, ou l'autorité qui pourrait être appelée à lui

succéder, d'un pouvoir de contrôle effectif, à l'égard des réutilisateurs tel que c'est déjà le cas, mais aussi vis-à-vis des administrations non respectueuses de leurs obligations¹⁹.

Sur le plan formel, il est proposé que l'autorité administrative en charge du respect de la loi du 17 juillet 1978 s'appelle désormais l'Autorité nationale de l'information publique (ANIP), l'ancienne appellation renvoyant à une notion aujourd'hui trop restrictive, celle de document administratif. Au contraire, la notion d'information publique correspond davantage à la réalité contemporaine. De même, le terme d'autorité paraît plus approprié que celui de commission eu égard aux pouvoirs et compétences qui lui sont conférés.

L'ANIP continuerait de coexister avec la CNIL. Certes les missions de ces deux autorités peuvent parfois se recouper, en particulier lorsque la diffusion d'une information publique est susceptible de porter atteinte à la loi du 6 janvier 1978. En ce sens, « la réutilisation des données personnelles mises à disposition dans le cadre de l'*Open Data* » peut poser « la question de l'articulation des législations sur la protection des données personnelles et sur la réutilisation des informations du secteur public » et inviter à « repenser globalement la notion de gouvernance publique des données »²⁰. Cependant, il importe aussi de souligner que « l'*Open data* contribue à garantir le droit d'accès aux informations publiques et la liberté de réutilisation par tous des données ouvertes... alors que la loi "Informatique et Libertés" s'appuie, elle, sur la finalité d'un traitement de données pour apprécier la proportionnalité de ses caractéristiques (nature des données traitées, durée de conservation, destinataires...) »²¹.

Pour ces raisons, il est possible de considérer que ***chaque autorité conserve sa spécificité et justifie la coexistence des deux institutions***. L'ANIP vise à s'assurer du respect du cadre légal de l'accès, mais aussi de la réutilisation des informations publiques à d'autres fins que la mission de service public qui a justifié leur collecte, avec des enjeux qui dépassent le simple contrôle de la loi informatique et libertés. En effet, il s'agit de permettre l'ouverture et la diffusion d'une

¹⁹ Cf. supra.

²⁰ CNIL, Séminaire « Open Data, quels enjeux pour la protection des données personnelles ? », 9 juillet 2013.

²¹ Ibidem.

information publique retraitée, c'est-à-dire des dépourvue de données sensibles²², et au premier rang de ces dernières celles qui comportent des données personnelles. De son côté, la CNIL est centrée sur ce dernier contrôle au sens large, c'est-à-dire y compris vis-à-vis du secteur privé et non uniquement au regard des administrations publiques.

Cependant, cette coexistence ne retire en rien à la nécessité d'articuler le travail de ces deux autorités. À cet égard, il importe de rappeler que « la fusion avec la CADA a pu être envisagée sur le modèle de ce qui est fait dans certains pays » (Royaume-Uni ou encore au Mexique avec l'exemple réussi de l'Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos – IFAI²³ –) « mais a été écartée par le législateur lors de la récente réforme de la loi sur l'accès aux documents administratifs au profit d'une désignation d'un membre de la CADA par le président de la CNIL »²⁴.

Afin de renforcer cette articulation, il pourrait être prévu d'instituer une forme de *renvoi préjudiciel*, autrement dit, de ***permettre à l'ANIP, lorsqu'elle est saisie sur des informations publiques contenant des données soulevant des interrogations juridiques au regard de la loi du 6 janvier 1978, de s'adresser directement à la CNIL*** afin de connaître l'avis de cette dernière sur la question dont dépend la solution du litige.

Dans le prolongement de cette mesure, sans doute faudrait-il aussi assurer une meilleure articulation, non pas uniquement au moment du contrôle, mais en amont, lorsque les données sont collectées et réexploitées par les administrations publiques. En effet, il n'est pas rare que les « correspondants "Informatique et Libertés" et les chefs de projet *Open Data* ne se connaissent pas... Il en irait de même pour les CIL et les PRADA alors que ces personnes sont chargées de

²² Cf. les articles 6 de la loi du 17 juillet 1978 qui liste les données non communicables, ainsi que l'article 13 de la même loi qui dispose que « les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet. | La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 7817 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

²³ <http://inicio.ifai.org.mx/catalogs/masterpage/ifai.aspx>.

²⁴ Réponse de la CNIL au questionnaire adressé en vue du rapport de P. Gélard au nom de l'office parlementaire d'évaluation de la législation, « Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié (Tome 2 : Annexes) », n° 404 (2005-2006), 15 juin 2006 : <http://www.senat.fr/rap/r05-404-2/r05-404-26.html#fn83>.

s'assurer du respect de deux lois complémentaires en matière d'information publique »²⁵. ***Il pourrait donc être prévu que pour les administrations publiques, les fonctions de correspondant informatique et liberté et de PRADA soient systématiquement exercées par la même personne.***

Outre ces mesures destinées à assurer une meilleure articulation entre les deux lois de 1978 et les autorités administratives chargées de veiller à leur respect, il apparaît nécessaire de renforcer le pouvoir de sanction l'actuel CADA pour faire de l'ANIP le garant de l'accès, de la diffusion et de la réutilisation de l'information publique.

La future ANIP reprendrait les actuelles compétences de la CADA qui seraient en outre élargies, notamment en matière de sanction.

Selon le régime juridique en vigueur, la CADA peut prononcer des sanctions à l'encontre des personnes réutilisant des informations publiques en méconnaissance des dispositions de l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978 (altération et dénaturation des données dans le cadre de la réutilisation ou absence de mention de la source et de la date de dernière mise à jour sans accord de l'administration)²⁶ ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence. Ainsi, l'autorité administrative peut condamner ces dernières à une contravention de 5^e classe en cas de réutilisation d'informations publiques à des fins non commerciales. Dans l'hypothèse d'une réutilisation à des fins commerciales, elle peut prononcer une amende dont le montant est proportionné à la gravité du manquement commis et aux avantages tirés de ce manquement dans la limite de 150 000 euros pour un premier manquement. En cas de nouveau manquement dans les cinq années à compter de la date conférant un caractère définitif à la sanction précédente, le montant maximum de la nouvelle sanction est porté à 300 000 euros, ou, pour les entreprises, à 5 % du chiffre d'affaires hors taxes de leur dernier exercice clos dans la limite de 300 000 euros²⁷. Dans le cadre de l'ANIP, il est proposé de conserver ce

²⁵ Cf. CNIL, *op. cit.* 2013.

²⁶ Selon l'article 12 de la loi du 17 juillet 1978, « sauf accord de l'administration, la réutilisation des informations publiques est soumise à la condition que ces dernières ne soient pas altérées, que leur sens ne soit pas dénaturé et que leurs sources et la date de leur dernière mise à jour soient mentionnées ».

²⁷ Cf. l'article 18 de la loi du 17 juillet 1978 : « Toute personne réutilisant des informations publiques en violation des prescriptions mentionnées aux deuxième et troisième alinéas du présent article est passible d'une amende prononcée par la commission mentionnée au chapitre III.

dispositif de sanction qui semble donner satisfaction : celui-ci permet d'assurer une conciliation entre la volonté d'ouvrir l'information publique et la nécessaire responsabilisation du réutilisateur qui peut certes exercer son droit de réutilisation, mais à la condition de respecter les règles qui lui ont été fixées.

En revanche, *les compétences de l'ANIP pourraient être étendues à l'encontre des administrations publiques.*

En premier lieu, *l'ANIP pourrait se trouver compétente en cas de litige entre administrations publiques* lorsque celui-ci porte sur les documents entrant dans le champ d'application de la loi du 17 juillet 1978. Une telle compétence n'est actuellement pas exercée par la CADA.

En deuxième lieu, il est proposé que l'ANIP exerce une compétence en agissant en tant que médiateur entre les autorités administratives. Ce *nouveau rôle de médiation* serait donc une extension de compétence, étant précisé que celle-ci pourrait aussi être sollicitée par les particuliers lorsque les avis de l'ANIP ne sont pas suivis d'effets.

Ce rôle de médiation pourrait en troisième lieu trouver son prolongement dans le rapport public annuel que rendrait cette nouvelle autorité pour dresser le bilan de l'année écoulée et esquisser les progrès à court et moyen termes²⁸.

Le montant maximum de l'amende est égal à celui prévu par l'article 131-13 du Code pénal pour les contraventions de 5e classe lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins non commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article 12 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence.

Lorsque des informations publiques ont été réutilisées à des fins commerciales en méconnaissance des dispositions de l'article 12 ou des conditions de réutilisation prévues par une licence délivrée à cet effet ou en violation de l'obligation d'obtention d'une licence, le montant de l'amende est proportionné à la gravité du manquement commis et aux avantages tirés de ce manquement.

Pour l'application du troisième alinéa, le montant de l'amende prononcée pour sanctionner un premier manquement ne peut excéder 150 000 euros. En cas de manquement réitéré dans les cinq années à compter de la date à laquelle la sanction précédemment prononcée est devenue définitive, il ne peut excéder 300 000 euros ou, s'agissant d'une entreprise, 5 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos dans la limite de 300 000 euros.

La commission mentionnée au chapitre III peut, à la place ou en sus de l'amende, interdire à l'auteur d'une infraction la réutilisation d'informations publiques pendant une durée maximale de deux ans. Cette durée peut être portée à cinq ans en cas de récidive dans les cinq ans suivant le premier manquement.

La commission peut également ordonner la publication de la sanction aux frais de celui qui en est l'objet selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Les amendes sont recouvrées comme les créances de l'État étrangères à l'impôt et au domaine. »

²⁸ La CADA publie actuellement un rapport d'activité annuel. Jusqu'en 2008, la Documentation française était en charge de leur commercialisation et de leur publication. Ils sont désormais publiés en ligne au format PDF sur le site Internet de la CADA. <http://www.cada.fr/rapports-d-activite,49.html>.

Enfin, *la limitation de l'ouverture des informations publiques peut aussi s'expliquer, s'agissant des administrations, par la faiblesse des pouvoirs de la CADA vis-à-vis de ces dernières.* Ainsi, le sentiment de propriété des données est parfois si fort qu'il arrive que l'administration refuse de communiquer un document alors même que la CADA a émis un avis favorable. Or, tant la loi du 17 juillet 1978²⁹ que le Conseil d'État³⁰ confèrent à ce droit à l'information le caractère d'une garantie fondamentale accordée aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques. Il en est de même pour le droit de la réutilisation des informations publiques, prévu par la même loi. *Cette assimilation aux garanties fondamentales du droit à l'information et du droit de réutiliser les informations publiques implique d'en garantir l'exercice effectif, le cas échéant en renforçant les pouvoirs de la nouvelle ANIP pour assurer une meilleure effectivité de ses décisions.*

b. En rendant obligatoires les licences de réutilisation

La seconde mesure visant à renforcer la protection des administrations publiques et des réutilisateurs est de rendre *obligatoires les licences de réutilisation.* Actuellement, les licences sont obligatoires uniquement lorsque les administrations prévoient l'existence d'une redevance³¹. Or, dès lors que la gratuité de la réutilisation des données a été érigée en principe, en particulier pour l'État, l'obligation de prévoir une licence n'existe pas pour la plupart des données. Si l'absence de licence n'est pas en soi un obstacle à la réutilisation des informations

²⁹ Le Chapitre 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 s'intitule « De la liberté d'accès aux documents administratifs » et l'article 1^{er} de ce texte prévoit que « le droit de toute personne à l'information est précisé et garanti par les dispositions des chapitres 1^{er}, III et IV du présent titre en ce qui concerne la liberté d'accès aux documents administratifs ».

³⁰ Le Conseil d'État a jugé en 2002 que le droit d'accès aux documents administratifs relève des « garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ». CE, 29 avril 2002, Gabriel Ullmann (requête n° 228830).

³¹ L'article 16 de la loi du 17 juillet 2013 prévoit que « lorsqu'elle est soumise au paiement d'une redevance, la réutilisation d'informations publiques donne lieu à la délivrance d'une licence. | Cette licence fixe les conditions de la réutilisation des informations publiques. Ces conditions ne peuvent apporter de restrictions à la réutilisation que pour des motifs d'intérêt général et de façon proportionnée. Elles ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de restreindre la concurrence. | Les administrations qui élaborent ou détiennent des documents contenant des informations publiques pouvant être réutilisées dans les conditions prévues au présent article sont tenues de mettre préalablement des licences types, le cas échéant par voie électronique, à la disposition des personnes intéressées par la réutilisation de ces informations. | Les conditions dans lesquelles une offre de licence est proposée au demandeur sont fixées par voie réglementaire. »

publiques – celle-ci devant alors intervenir en conformité dans le respect des exigences fixées par la loi du 17 juillet 1978, en particulier quant à l’absence de dénaturation et au respect des données personnelles –, elle est néanmoins source d’insécurité juridique. En effet, le recours aux licences permet d’apporter des précisions qui sont parfois importantes pour prévenir un conflit juridique. Dans cette perspective, les licences ne traitent pas seulement des limites à la réutilisation. Elles envisagent en outre des questions aussi essentielles que la responsabilité du réutilisateur, mais également du cédant (par exemple en ce qui concerne la qualité des données fournies), la bonne utilisation des documents, la garantie de non-modification et l’indication de la source, etc. Dans le cas de licences payantes, des droits supplémentaires peuvent être prévus.

Pour ces raisons, il paraît utile de ***prévoir systématiquement une licence type de base, même en l’absence de redevance.*** *Le législateur pourrait ainsi adopter une disposition prévoyant que les informations publiques sont, sauf mention contraire de la part de l’administration responsable de leur mise en ligne, soumises à une licence de base selon des modalités fixées par un décret en Conseil d’État. Les administrations, comme les collectivités territoriales, qui souhaiteraient ne pas recourir à cette licence auraient la possibilité de le faire, mais uniquement en proposant une licence compatible.*

Cette évolution irait au-delà des exigences fixées par l’Union européenne puisque la directive du 26 juin 2013 n’impose pas de recours aux licences. En effet, selon ce texte, les organismes du secteur public demeurent libres d’autoriser la réutilisation sans condition ou de poser des conditions, le cas échéant par licence.

C – Par la reconnaissance des spécificités des usagers et des administrations

L’open data ne renvoie pas à une réalité unique, mais au contraire à une pluralité de pratiques, que ce soit au niveau des administrations publiques ou au regard des usages.

1. Ouvrir en prenant en considération la spécificité des administrations publiques

Il n’existe pas une, mais plusieurs politiques d’ouverture des données publiques. Plusieurs distinctions sont à prendre en considération, les mêmes obligations ne pouvant s’imposer à toutes les administrations.

Sans être exhaustif, il faut bien entendu distinguer la nature de l'administration (État versus collectivités territoriales, services publics administratifs versus services publics industriels et commerciaux). Il importe aussi de tenir compte de la taille de la collectivité. Les administrations centrales, les régions ou les grandes villes étant placées dans une situation différente des communes rurales. Il est aussi possible de prendre en considération l'expérience. En effet, plusieurs services, notamment au niveau des administrations centrales, ont une expérience ancienne dans la collecte et la production des données ; certains y recourent depuis peu, quand d'autres ont fait le choix, pour le moment, de ne pas ouvrir leurs données.

La prise de conscience de cette spécificité permettra, par exemple, de mieux accompagner les administrations les moins préparées à l'ouverture de leurs données, ou de prévoir des régimes juridiques différents en ce qui concerne la réutilisation des informations publiques.

2. Ouvrir en tenant compte des droits acquis et non des usages

De même, il n'existe pas un, mais plusieurs usages en matière d'accès et de réutilisation des informations publiques. Cette pluralité des pratiques doit être prise en compte en vue d'une ouverture optimale des données publiques, y compris en prévoyant une pluralité de licence type.

Cette diversité conduit souvent à s'interroger sur l'opportunité de distinguer, ou non, les réutilisations à une fin non commerciale de celles à une finalité commerciale. Une telle distinction peut se comprendre, mais elle peut parfois être difficile à mettre en œuvre. Est-il toujours évident de savoir dans quel cas nous ne sommes pas dans une réutilisation non commerciale ? Prenons l'exemple d'un chercheur qui a récupéré des données pour le cadre de son cours, et qui deux ans plus tard, se sert de ces données pour publier un livre. Les mêmes données auront servi à la fois dans le cadre d'une utilisation commerciale et d'une utilisation non commerciale.

Sans doute serait-il plus pertinent de **proposer différentes licences en fonction des droits acquis par le réutilisateur**, et non des usages, en laissant donc libre ce dernier de recourir à celle qu'il préfère. Autrement dit, il s'agit de ne pas tenir compte du motif de réutilisation des informations publiques, mais plutôt de la volonté ou non du réutilisateur d'acheter des droits supplémentaires sur la donnée.

Par exemple, une licence de base pourrait proposer une clause de « share alike »,

c'est-à-dire de partage à l'identique. Une telle clause présente un intérêt pour l'administration qui s'assure que les données qu'elle met à disposition gratuitement connaîtront le même sort lorsqu'elles seront réutilisées. Les particuliers comme certaines entreprises (notamment les journalistes ou des startups qui souhaiteraient démarrer une activité) peuvent se satisfaire de la **viralité** qu'imposent de telles clauses en obligeant un partage à l'identique des produits contenant les données publiques. Mais d'autres acteurs, peu importe qu'il s'agisse d'entreprises ou de personnes physiques, peuvent préférer acquérir des données avec une licence plus protectrice et souhaiter payer pour se dégager de la clause « share alike » (de partage à l'identique).

Ils peuvent aussi demander à obtenir des services à valeur ajoutée comme des données communiquées plus régulièrement. Dans les deux cas, la licence ne peut pas être la même. Toutefois, la différence ne porte pas sur l'usage, mais sur les droits que l'on souhaite acquérir.

La prise en compte de ces spécificités devrait permettre d'instituer des **redevances pour services complémentaires**.

Le nouveau dispositif pourrait reposer sur une licence de base autorisant un « share alike » des documents, c'est-à-dire une copie à l'identique des informations publiques, le réutilisateur pouvant ensuite souhaiter acquérir une licence plus permissive en contrepartie du versement de droits. Autrement dit, sauf exception prévue par le pouvoir réglementaire, la mise en place de redevances ne serait pas subordonnée à l'acquisition de la donnée publique dans son état brut, mais plutôt à l'exécution de prestation à valeur ajoutée de la part de l'administration. En ce sens, le nouveau dispositif est conforme aux engagements que la France a pris en signant la Charte du G8 du 18 juin 2013 pour l'ouverture des informations. À cet égard, on rappellera que les États signataires avaient reconnu « que les données publiques ouvertes devraient être accessibles et réutilisables gratuitement pour en favoriser l'usage le plus répandu »³², et entendu « soutenir la publication de données à l'aide de licences libres ou d'autres instruments pertinents, dans le respect des droits de propriété intellectuelle, afin que les informations puissent être réutilisées gratuitement et sans restriction, à des fins commerciales ou non, sauf dans des cas exceptionnels ». En effet, comme le souligne la Charte, « mettre les données de

³² Cf. le communiqué final du G8, Lough Erne, 20 juin 2013.

l'État à la disposition du public par défaut et les rendre réutilisables gratuitement dans des formats ouverts, faciles d'accès et lisibles par ordinateur et décrire ces données clairement pour permettre au public d'en comprendre aisément le contenu et la signification, c'est fournir de nouvelles sources d'innovation au secteur privé, aux entrepreneurs et aux organisations non gouvernementales »³³.

Le nouveau dispositif est aussi conforme au droit de l'Union, en ce sens qu'il ne s'agit pas de prévoir une redevance qui excède les coûts marginaux au sens de la directive 2013/37/UE du 26 juin 2013, puisque l'information de base serait, sauf exception prévue par le pouvoir réglementaire, accessible gratuitement. L'objectif est uniquement de permettre à l'administration, si elle le souhaite, de facturer des services complémentaires ou des droits acquis supplémentaires. Ces redevances pour prestations complémentaires ou droits acquis ne peuvent être assimilées à celles prévues par la directive européenne, ne serait-ce que parce qu'elles correspondent à un travail effectué par l'administration ou par l'octroi de nouveaux avantages proposés aux réutilisateurs par rapport à la diffusion de base de l'information publique. En d'autres termes, dans la mesure où elles n'auront pas pour effet de rendre inaccessible l'information publique, celle-ci étant toujours à disposition dans sa version brute dans le cadre du service minimum, les redevances pour prestations complémentaires ou droits acquis pourraient être instituées sans être soumises à la restriction des coûts marginaux en ce qui concerne leur tarification.

3. Ouvrir en mettant à contribution les grands comptes

Le big data crée de nouveaux services, mais ces derniers sont conditionnés par l'exploitation de masses de données. *Les administrations publiques peuvent contribuer au développement du big data en jouant le jeu de l'ouverture massive de leurs données publiques.*

Cependant, la volumétrie, l'emploi et le travail des informations par les personnes publiques diffuseuses de ces informations amènent un certain nombre de questions, notamment celle du financement d'un service public de qualité de la mise à disposition des données publiques. Certes, certaines données sont produites et collectées par les administrations dans le cadre de leur mission de service public, mais la valorisation de ces informations pour obtenir un open data de qualité peut

³³ Ibidem.

représenter un coût. Tel serait notamment le cas si une plate-forme nationale d'accès aux informations publiques³⁴ devait être mise en place pour optimiser l'offre française en matière d'open data.

Or, les premiers bénéficiaires d'une telle infrastructure garantissant des données de qualité et proposant des services à valeur ajoutée seront les réutilisateurs qui exploitent le plus de données, c'est-à-dire le plus souvent les grandes entreprises du numérique ou du secteur de l'information qui ont aussi des besoins spécifiques. Il s'agit donc de les faire contribuer au fonctionnement du nouveau dispositif, l'objectif étant de faire participer aussi les « passagers clandestins », c'est-à-dire les grandes entreprises qui profitent de l'économie numérique, mais qui dans le même temps recourent aux schémas d'optimisation fiscale pour s'exonérer du versement de l'impôt en France.

Aussi est-il proposé de tenir compte de la spécificité de ces grands comptes en instituant une licence « Grands comptes », qui prévoit l'obligation de payer un droit d'exploitation nationale au-delà d'un certain volume de données consommées.

En effet, de nombreuses entreprises ont une activité qui repose sur l'exploitation et le retraitement des informations publiques, notamment pour constituer de bases de données ou développer des applications à partir de ces données. Ces réutilisateurs, grands consommateurs de données, sont non seulement les premiers bénéficiaires de l'ouverture des données, mais ont également des besoins spécifiques, qui pourraient être pris en compte dans le cadre d'une licence Grands comptes.

Cette *licence* serait ***gratuite par principe***, répondant ainsi à l'impératif de gratuité de l'information publique. La licence deviendrait en revanche ***payante à partir d'un certain seuil***, le tarif acquitté étant justifié par le coût que représenteraient le traitement de flux informatiques générés et la surcharge du réseau par rapport à un réutilisateur ordinaire.

La création d'une telle licence, couplée à une redevance acquittée par les « Grands comptes » n'est pas sans poser des interrogations juridiques, mais celles-ci semblent pouvoir être levées.

Il importe en particulier de s'assurer de la conformité de la licence et de la redevance « Grands comptes » avec le principe constitutionnel d'égalité ainsi

³⁴ Cf. infra, les développements sur le serveur national d'accès aux informations publiques (SNAIP).

qu'avec le principe de non-discrimination prévu par le droit de l'Union européenne.

Pour faciliter la mise en œuvre de cette redevance, il est proposé de ne pas faire de distinction entre les personnes physiques et les personnes morales, *l'objectif étant de facturer, non en fonction de la qualité du réutilisateur, mais au regard de la consommation des données publiques réexploitées.*

En pratique, la licence « Grands comptes » institue une différence entre les réutilisateurs qui y sont soumis et ceux qui en sont exonérés. Cependant, celle-ci s'explique par une différence de situation et répond en outre à un intérêt général, celui de prendre en compte le surcoût que l'exploitation massive de données entraînera pour le gestionnaire du portail national de mise à disposition des informations publiques. Les dépenses relatives au traitement des comptes utilisateurs s'agrégeront à celles déjà supportées par les administrations dans le cadre de la mise à disposition des données, par exemple pour anonymiser ces dernières.

La redevance « Grands comptes » consisterait à facturer le volume de données réutilisées. Par cette caractéristique, cette redevance se rapprocherait de celle mise en œuvre en matière d'assainissement de l'eau et dont le tarif est fonction du volume réellement consommé³⁵. Cependant, plutôt que de proposer une tarification strictement proportionnelle à la consommation des données, il est envisagé de recourir à un barème dont le montant évoluerait par palier : ***le prix de base serait de zéro euro, en application du principe de gratuité, pour évoluer ensuite par palier. À chaque palier correspondrait un montant forfaitaire.*** Par

³⁵ Le III de l'article L. 2224-12-4 du Code général des collectivités territoriales dispose : « À compter du 1^{er} janvier 2010 et sous réserve du deuxième alinéa du I, le montant de la facture d'eau calculé en fonction du volume réellement consommé peut être établi soit sur la base d'un tarif uniforme au mètre cube, soit sur la base d'un tarif progressif. Cette facture fait apparaître le prix du litre d'eau. | Toutefois, un tarif dégressif peut être établi si plus de 70 % du prélèvement d'eau ne fait pas l'objet de règles de répartition des eaux en application de l'article L. 211-2 du code de l'environnement. | Le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales modifie, s'il y a lieu, la tarification dans un délai de deux ans à compter du 1^{er} janvier 2008 pour les zones de répartition des eaux créées à cette date et, pour les autres zones, à compter de la date de leur classement en zone de répartition des eaux. | Lorsque le conseil municipal ou l'assemblée délibérante du groupement de collectivités territoriales définit un tarif progressif ou dégressif en fonction des consommations d'eau, il peut définir, pour les immeubles collectifs d'habitation, un barème particulier tenant compte du nombre de logements ».

cette dimension, la redevance se rapprocherait de celle qui existe en matière de stationnement³⁶.

La fixation du seuil à partir duquel s'appliquera la licence « Grands comptes » reste à déterminer, ce même que les différents paliers retenus.

La licence « Grands comptes » aura pour effet de générer un revenu lié à l'utilisation du portail. Il est proposé que la collecte du revenu se fasse par et à destination du gestionnaire du portail national. Celui-ci pourrait aussi être en charge de la collecte des redevances perçues par chaque administration au titre des prestations complémentaires qu'elle a fournies et des droits supplémentaires qu'elle a octroyés au réutilisateur. Cette centralisation du paiement entraînera des économies en termes de coût de gestion.

³⁶ Selon l'article L. 2333-87 du Code général des collectivités territoriales, « sans préjudice de l'application de l'article L. 2512-14, le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du syndicat mixte compétents pour l'organisation des transports urbains, lorsqu'il y est autorisé par ses statuts, peut établir sur des voies qu'il détermine une redevance de stationnement, compatible avec les dispositions du plan de déplacements urbains s'il existe. Dans le cas où le domaine public concerné relève d'une autre collectivité, l'avis conforme de cette dernière est requis hors agglomération. | La délibération établit les tarifs applicables à chaque zone de stationnement payant. | Le tarif peut être modulé en fonction de la durée du stationnement. Il peut prévoir également une tranche gratuite pour une durée déterminée. L'acte instituant la redevance peut prévoir une tarification spécifique pour certaines catégories d'usagers et notamment les résidents. »

Deuxième partie

**Une gouvernance de
l'information publique
améliorée**

Aujourd'hui, l'accès aux documents administratifs s'il est légalement possible, n'est pas toujours aisé, l'utilisateur ne sachant pas à qui s'adresser pour obtenir certaines informations particulières, ni sur quel support cette information est disponible. Une mise à disposition de l'ensemble de ces données sous forme numérique est nécessaire pour toute information nouvelle afin d'en permettre l'accès effectif via un guichet unique.

A – Un portail unique pour accéder aux informations publiques

1. La situation actuelle : une information publique éclatée

a. Etalab et le site data.gouv.fr

La mission « Etalab » chargée de la création d'un portail unique interministériel des données publiques a été créée par le décret n° 2011-194 du 21 février 2011. Rattachée initialement au secrétariat général du gouvernement, elle a été rattachée au secrétariat général pour la modernisation de l'action publique par le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012 qui abroge dans son article 7 le décret n° 2011-194 du 21 février 2011.

Telle qu'elle ressort de ce décret, la mission d'Etalab est « *la mise à disposition des données publiques en vue de développer leur réutilisation* ».

La circulaire du 26 mai 2011 a porté création du portail unique des informations publiques de l'État « data.gouv.fr » par la mission Etalab. Dans cette circulaire, il est indiqué : « *Il convient [...] que le portail "data.gouv.fr" mette à disposition librement, facilement et gratuitement le plus grand nombre d'informations publiques* ». Cette circulaire pose le principe d'une réutilisation libre, facile et gratuite de ces informations publiques, sans interdire l'accès payant et justifié à certaines de ces informations. L'ouverture de ce portail a été réalisée le 5 décembre 2011.

Ce portail est administré par Etalab. Outre les données interministérielles, il est ouvert aux informations publiques des collectivités territoriales et des personnes de droit public ou de droit privé chargées d'une mission de service public qui le souhaitent.

Selon les informations disponibles sur son site, Etalab, depuis sa création, a au travers du portail national data.gouv.fr permis l'accès à plus de 355 000

informations publiques gratuites et réutilisables. En rendant, par exemple, accessibles les dépenses du budget de l'État à partir d'un seul fichier brut dans un format réutilisable, le portail a permis au journal *Libération* de proposer sur son site une application de présentation des grandes masses budgétaires, sous le titre « Budget de l'État : où économiser des milliards ? »³⁷.

Le portail interministériel data.gouv.fr présente les données regroupées par thématiques : Agriculture & Alimentation, Culture, Économie et Emploi, Éducation et Recherche, International et Europe, Logement, Développement Durable et Énergie, Santé et Social, Société, Territoires et Transports.

Etalab a produit un guide de publication qui référence les meilleures pratiques pour publier un jeu de données ou une réutilisation. Un jeu de données peut contenir plusieurs ressources (fichier de données, fichier d'explications, API, lien...) qui constituent un lot cohérent sur un thème donné. Ainsi, les ressources peuvent-elles être stockées sur la plateforme data.gouv.fr ou sur un serveur géré directement par le producteur. Le stockage sur le portail nécessite une procédure de mise à jour, alors que le maintien des données sur le site du producteur en permet la mise à jour en temps réel.

Côté technique, le portail est réalisé en utilisant le logiciel libre CKAN, utilisé également par la Grande-Bretagne pour son portail data.gov.uk.

b. Le site mon.service-public.fr

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique dispose également d'un autre site ouvert au public : mon.service-public.fr. Comme indiqué sur le site, « *Conçu pour faciliter l'utilisation des démarches en ligne, mon.service-public.fr confère à l'usager une place centrale dans ses rapports avec l'administration* ». L'éditeur de ce site est la direction de l'information légale et administrative (DILA).

Le site permet de réaliser en ligne certaines démarches administratives, de disposer des formulaires administratifs nécessaires aux démarches non disponibles en ligne, de centraliser les accès aux comptes administratifs via un seul et unique mot de passe, et de stocker dans un porte-document électronique divers documents : documents administratifs, pièces justificatives, etc.

³⁷ At http://www.liberation.fr/economie/2014/01/29/budget-de-l-etat-ou-economiser-des-milliards_976108.

Avant de pouvoir accéder aux services proposés par mon.service-public.fr, il est nécessaire d'avoir créé un compte qui permet d'être identifié pour tout accès au site.

c. La pluralité des sites de données publiques

À côté de ces deux principaux sites, de nombreux autres sites permettant d'accéder à des informations publiques existent. Sans être exhaustif, il est possible de citer en particulier les exemples suivants.

Le site de l'Insee recense les données relatives à la statistique publique et publie des études économiques.

www.legifrance.gouv.fr permet d'accéder aux lois et règlements, à la jurisprudence constitutionnelle, administrative et judiciaire, aux conventions collectives.

Les sites parlementaires www.assemblee-nationale.fr et www.senat.fr permettent également d'accéder aux lois, mais aussi aux textes de préparation, chacun faisant l'objet d'un dossier. Ces sites contiennent également des rapports, des comptes rendus.

Le Conseil constitutionnel www.conseil-constitutionnel.fr et le Conseil d'État www.conseil-etat.fr disposent également chacun d'un site où il est possible de retrouver leurs décisions, des études et publications, les rapports annuels, etc.

Au niveau des collectivités territoriales qui ne sont pas directement dans le champ de la circulaire du 26 mai 2011, des sites d'information permettent également d'accéder à des données publiques.

Au niveau des régions, il existe un site d'informations par région où certaines informations publiques sont disponibles : budget, délibérations du conseil régional, documents administratifs. Dans le cas de la région Aquitaine qui rappelle sur son site l'obligation des régions relativement au décret du 30 décembre 2005³⁸, l'accès aux documents administratifs est possible par consultation sur place, par la délivrance d'une copie aux frais du demandeur ou par courrier électronique si le document est numérisé et disponible. Un accès direct *via* le portail n'est pas disponible, mais les délibérations et comptes rendus du Conseil régional sont

³⁸ <http://www.aquitaine.fr/region/le-conseil-regional/acces-aux-documents-administratifs>.

disponibles *via* un site spécifique³⁹ où sont disponibles des synthèses et des vidéos des séances plénières. Sur le site de la région Bretagne, outre des plaquettes et des synthèses il est impossible d'accéder aux documents administratifs, mais des vidéos des débats lors des sessions sont disponibles⁴⁰.

Au niveau départemental, de nombreux départements disposent de leur propre portail. Ces portails peuvent s'appuyer sur mon.service-public.fr pour les démarches administratives. Les départements permettent aussi d'accéder en ligne à des données d'état civil, des données cadastrales, etc. Selon les départements, les fonds numérisés peuvent différer et la politique d'accès en ligne peut être gratuite avec ou sans identification de la personne consultant les données, ou être payante. Par exemple, le département du Calvados fait payer l'accès aux registres de l'état civil, du cadastre, des recensements de population, des registres matricules militaires, mais laisse accès librement aux délibérations municipales, aux cartes et plans, aux affiches et cartes postales, à la presse et aux revues locales. Le département de la Haute-Vienne ne met pas en ligne ses archives, celle-ci n'existant que sur microfiches.

Au niveau des communes, la disparité des communes explique la diversité des possibilités. Toutes les communes ne semblent pas disposer d'un site officiel. Selon les communes, lorsque le site existe, il est possible de trouver des informations locales sur les horaires d'ouverture des services administratifs, les comptes rendus des délibérations de conseils municipaux, et des informations diverses concernant la vie pratique dans la commune.

2. La situation future : un accès unifié aux informations publiques

a. Un gestionnaire des informations publiques

Face à la diversité des offres nationales et territoriales, il devient difficile à l'utilisateur de savoir où s'adresser ou quel site utiliser pour obtenir une information publique. L'harmonisation réalisée par le portail mon.service-public.fr peut servir d'exemple pour concevoir un portail unique permettant d'accéder aux informations publiques tel que prévu par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et du décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005.

³⁹ <http://plenieres.aquitaine.fr>.

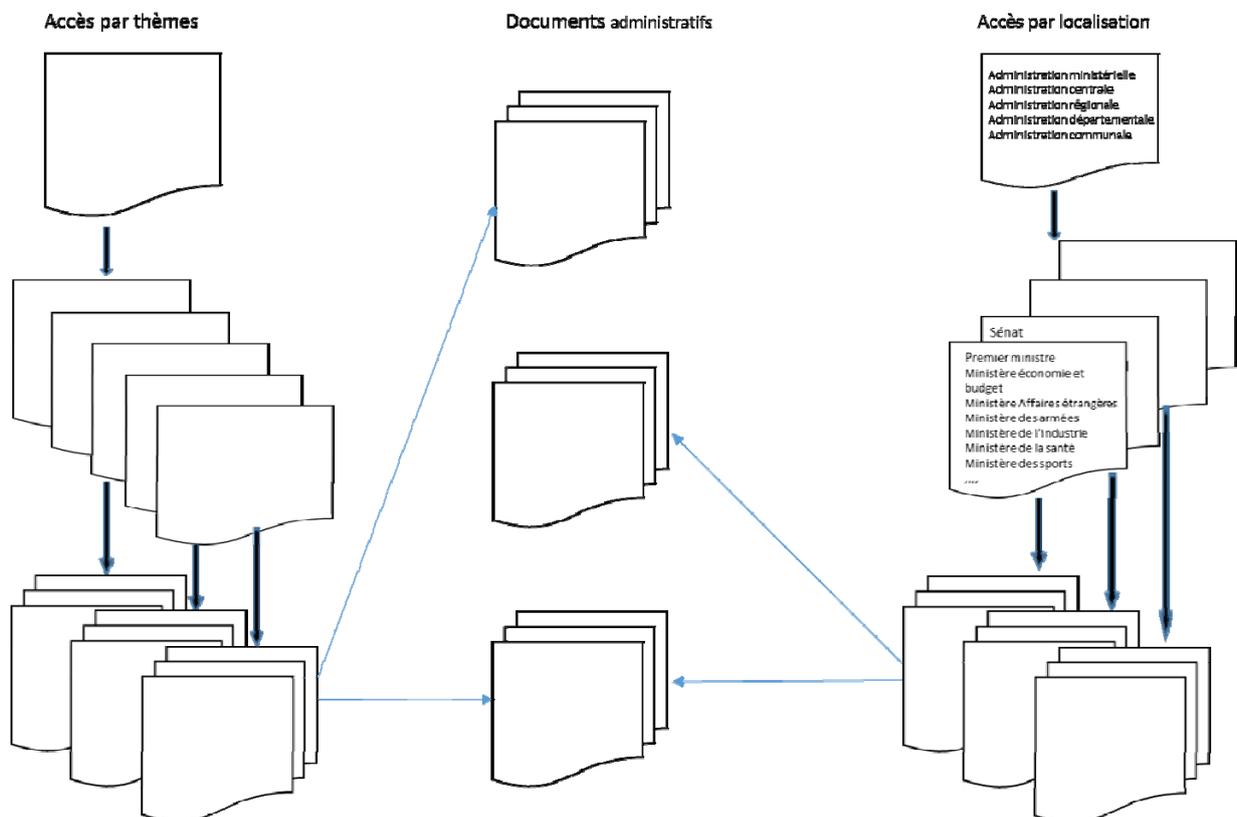
⁴⁰ http://www.bretagne.fr/internet/jcms/TF071112_5047/decisions-sessions-et-cp.

a) Un portail d'accès aux informations publiques

i) Hiérarchisation des informations par thème ou par producteur

La création d'un tel portail nécessite la désignation d'un gestionnaire dont le rôle serait de s'assurer de la disponibilité des informations permettant d'accéder aux informations publiques et de permettre de mettre en place une nomenclature d'accès aux informations par thème, mais aussi par type d'administration : administration ministérielle, administration centrale, administration régionale, administration départementale, administration communale ou intercommunale. Ce double accès en faciliterait l'utilisation : par thème, l'utilisateur recherche un document administratif puis choisit le producteur de ce document, par exemple le budget régional de la région Aquitaine ; par localisation, l'utilisateur recherche pour une commune donnée le document précisant le calendrier des enlèvements des ordures ménagères et les textes les régissant.

Bien sûr, pour telle ou telle commune, il doit être possible d'accéder à une donnée au niveau régional ou départemental si elle n'existe qu'à ce niveau.



L'accès par thèmes doit être réalisé par un accès à plusieurs niveaux avec des thèmes principaux et des thèmes secondaires, alors que l'accès *via* data.gouv.fr ne permet d'avoir qu'un seul niveau de thématique. *In fine*, l'accès par thème doit permettre la visualisation de toutes les informations administratives liées à ce thème, mais aussi permettre d'affiner la recherche par des critères de localisation.

L'accès à deux entrées, thématique et producteur, permet à l'utilisateur d'utiliser le type d'accès qui lui semble le plus approprié. Pour des informations locales, l'accès par producteur sera privilégié, comme actuellement pour certaines communes qui fournissent le calendrier annuel du ramassage des ordures ménagères *via* leur site alors que cette information provient du site de la communauté des communes⁴¹. L'utilisateur s'adresse au site de la commune et obtient ainsi l'information locale qui le concerne sans avoir à connaître les arcanes administratifs de production réelle.

ii) Harmonisation des services disponibles

La centralisation de gestion des informations publiques permet d'assurer une harmonisation des services disponibles, un panier minimal des informations administratives pour un niveau de localisation donné, sans interdire aux producteurs de fournir des accès à des informations spécifiques. Dans ce cas, les informations spécifiques ne sont accessibles que par l'accès local du producteur, sauf si cette information entre dans une thématique globale auquel cas elle pourrait être accessible *via* la recherche thématique.

Comme actuellement dans le cas de la mise à disposition d'une information publique sur le site data.gouv.fr, le producteur d'une information devra préciser le thème ou les thèmes permettant d'accéder à ses données en choisissant parmi l'ensemble des thèmes mis à disposition par le gestionnaire du portail. Les informations communiquées le sont selon des formats réutilisables et harmonisés.

iii) Unicité des méthodes de recherche

Il doit être également possible de rechercher une information par le biais d'un moteur de recherche comme dans data.gouv.fr ou mon.service-public.fr. Pour être

⁴¹ La mairie de La Guérinière en Vendée fournit l'extrait la concernant sur son site internet (<http://la-gueriniere.fr/content/view/223/258/>) à partir du fichier fourni par la communauté de communes disponible à : http://www.ville-noirmoutier.fr/sites/ville-noirmoutier/files/fichiers/calendrier_om_2014_web.pdf.

efficace, un ensemble de mots clés doit être mis à disposition par le gestionnaire et éventuellement enrichi si nécessaire.

b) Une gestion des licences centralisée

La mise à disposition des données publiques et leur réutilisation sont gérées par une licence Open Data. Le producteur d'un jeu de données mis en ligne sur data.gouv.fr choisit la licence Open Data sous laquelle est publié le jeu de données. Cette information n'est pas aujourd'hui obligatoire et c'est donc l'Open Licence / Licence Ouverte qui est utilisée.

Dans le cas du portail unique pour accéder aux informations publiques, il semble intéressant de pouvoir identifier tout utilisateur du portail et de définir lors de son inscription, et ultérieurement pouvoir modifier, les licences qu'il accepte d'utiliser, et donc de limiter son accès aux données accédées en fonction de ce choix. Un utilisateur qui ne choisirait que la licence gratuite Open Licence / Licence Ouverte, ne pourrait ainsi qu'accéder aux données gérées sous cette licence et ne se verrait pas proposer des documents nécessitant un autre type de licence.

b. Une pluralité de fournisseurs d'informations publiques

Les informations publiques concernées par la loi du 17 juillet 1978 sont « *les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission* ».

La mise à disposition des documents publics concerne donc un nombre d'acteurs importants, acteurs qui présentent une hétérogénéité en termes de moyens et de compétences. Le gestionnaire d'un portail unique au niveau national doit intégrer cette particularité.

Aujourd'hui, les informations publiques sont disséminées sur plusieurs sites et nécessitent de la part de l'utilisateur une connaissance des arcanes administratifs pour obtenir cette information. Une première simplification a été réalisée au niveau interministériel, elle devrait être généralisée au niveau des collectivités territoriales.

a) Portail ou serveur unique

Pour certains producteurs à faibles ressources, la mise à disposition des documents administratifs sur un serveur unique géré par le gestionnaire du portail est une solution intéressante : elle ne nécessite pas de gérer un serveur spécifique, un transfert des données est seul nécessaire. Une procédure de mise à disposition dérivée de la procédure utilisée actuellement pour data.gouv.fr est suffisante. En revanche, le gestionnaire doit prévoir un espace de stockage important et sécurisé comme il peut exister pour mon.service-public.fr. Une procédure de mise à jour du jeu de données par le producteur avec avertissement de cette mise à jour doit être mise en place.

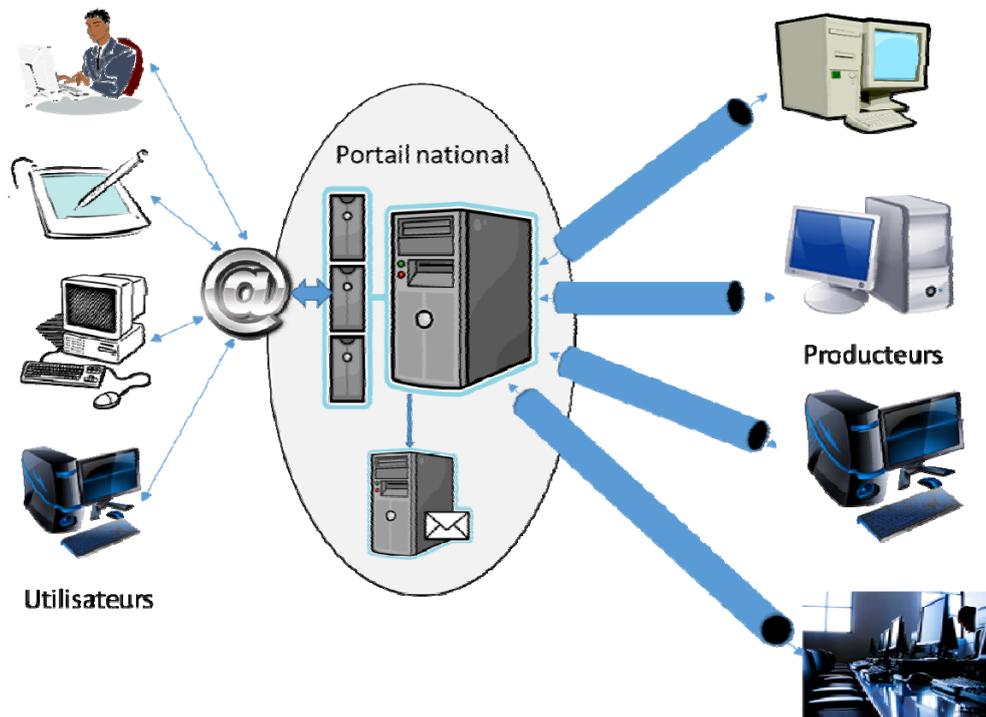
Pour les producteurs ayant les ressources nécessaires, il leur suffit de fournir le lien permettant de consulter les documents lors du dépôt du jeu de données. Cette possibilité existe aujourd'hui pour data.gouv.fr. Dans ce cas, la mise à jour des données n'est pas contrôlée par le gestionnaire, mais seulement par le producteur, la mise à jour étant alors considérée comme en temps réel et non pas périodique.

b) Architecture du portail et du réseau des producteurs

Le portail sert de point d'accès unique pour les utilisateurs qui s'identifient pour pouvoir bénéficier d'une licence particulière. Il peut être intéressant de continuer à disposer d'un accès anonyme, accès qui ne permet alors d'accéder qu'à un minimum de données publiques. Un tel accès existe pour le portail service-public.fr (www.service-public.fr en lieu et place de mon.service-public.fr).

L'utilisateur du portail recherche par l'accès thématique, l'accès localisé ou par recherche par mots clés la liste de documents accessibles. Lors du choix du document administratif, il peut accéder au document directement sans connaître son emplacement (le portail le reroute vers le site du producteur à l'adresse indiquée pour la ressource).

Pour permettre au portail de mesurer le flux des données échangées, il peut être nécessaire de créer un circuit virtuel numérique entre le site du producteur et l'utilisateur.



c. Un portail unique dérivé de l'existant

Le portail national permet via une adresse unique à un utilisateur de se connecter au service de fourniture d'accès aux informations administratives. Après choix par l'utilisateur des données ou documents souhaités, la demande est transmise au serveur précisé par le producteur du jeu de données, après établissement d'un circuit virtuel privé (VPN Virtual Private Network). L'établissement de ce VPN permet une sécurisation des échanges, une mesure du flux des données échangées nécessaire à la facturation de certaines licences.

Si la donnée – ou le jeu de données – a été déposée au niveau du portail par le producteur, ce jeu est fourni à l'utilisateur sans connexion additionnelle vers le producteur.

Si la donnée n'est pas disponible directement en ligne, un message électronique est transmis au service *ad hoc* lui demandant la transmission de l'information via un support disponible. Dans ce cas, le portail a au préalable demandé à l'utilisateur de remplir un formulaire de demande. Une partie des champs du formulaire peut être remplie automatiquement par le portail à partir des informations fournies par l'utilisateur lors de son inscription.

Bien entendu, les producteurs qui disposent de leur propre serveur accessible *via* internet peuvent continuer à fournir des informations *via* leur propre portail. Par

exemple, le site de Legifrance peut être atteint directement sans utilisation du portail national d'accès aux informations administratives ou via le portail pour les utilisateurs ne connaissant pas Légifrance.

a) Fusion de data.gouv.fr et de mon-service-public.fr

Le serveur national d'accès aux informations publiques (SNAIP) peut être conçu par fusion des concepts utilisés par mon.service-public.com : identification de l'utilisateur, choix des services et documents via des menus hiérarchisés permettant *in fine* de transmettre la demande au niveau local de réalisation (par exemple demande d'un document d'état civil).

Une identification forte des utilisateurs peut être nécessaire pour une bonne gestion des licences. Dans ce cas, il faut prévoir trois types d'identification : particulier, entreprise, administration.

Pour le particulier, outre ses nom et prénom, afin de s'assurer de son identification, un double mécanisme peut être mis en œuvre : lors de son inscription, demande d'un numéro de téléphone mobile pour envoyer un code à entrer dans le formulaire et une adresse de messagerie vers laquelle est envoyé un lien de confirmation d'inscription. Le couple adresse de messagerie – numéro de portable identifie de façon unique un individu.

Pour les entreprises, un mécanisme permettant l'inscription d'une entreprise inscrite dans l'Union européenne ou hors de l'Union doit être étudié afin d'éviter l'utilisation de filiales pour éviter le paiement des licences ou d'en minimiser le montant. Il pourrait s'agir du numéro de TVA pour les entreprises domiciliées dans l'Union européenne.

Le portail data.gouv.fr peut également servir de base au portail SNAIP, en hiérarchisant la thématique aujourd'hui disponible sur un seul niveau hiérarchique. De plus, Etalab qui gère ce portail a mis au point une procédure de mise à disposition par les producteurs des jeux de données qui peut être reprise pour l'alimentation de SNAIP.

La difficulté technique de fusion de ces deux portails réside dans les choix techniques réalisés : Etalab utilise un logiciel libre CKAN pour la réalisation du

portail, la DILA qui gère le serveur mon.service-public.fr utilise la sous-traitance et des produits spécifiques.

b) Un processus de mise à disposition des informations publiques

Le processus de mise à disposition des informations publiques peut être dérivé directement de celui utilisé par Etalab pour data.gouv.fr. Certaines informations devront être ajoutées pour permettre le double accès thématique – producteur.

c) Des outils d'aide à la mise à disposition des informations publiques

Afin de faciliter la mise à disposition des informations par les producteurs, il peut être utile de développer un package d'outils permettant et favorisant cette mise à disposition. Etalab indique dans ses modes opératoires l'utilisation de logiciels libres. Un packaging complet peut s'avérer plus utile que des recommandations.

L'utilisation d'outils normalisés permet par ailleurs de s'assurer de l'homogénéité de présentation et de restitution des informations disponibles.

3. Une proposition à l'impact financier limité

Le surcoût par rapport aux dépenses actuelles serait limité et serait compensé par la génération de nouvelles recettes.

a. Un surcoût faible

La création d'une nomenclature thématique à plusieurs niveaux et plusieurs entrées est nécessaire pour assurer le succès de consultation des données. Ces tables devront être mises à jour en fonction des besoins des utilisateurs et faciliter l'accès aux données disponibles. Si la création de ces tables peut nécessiter une charge de quelques hommes*mois, leur maintenance sera négligeable en charge si la conception originelle est de qualité.

Au niveau réseau, l'infrastructure existante pourrait être utilisée, seuls la définition et l'enregistrement du nom du nouveau point d'accès sont nécessaires. En revanche, si les données mises en ligne rencontrent un franc succès, tant en consultation qu'en réalisation, de nouvelles ressources matérielles seront

nécessaires, leur coût sera facilement absorbé par les recettes liées aux licences.

Une surveillance ou supervision du réseau peut être assurée à partir d'un serveur maître, en utilisant l'un des logiciels disponibles sur le marché. Un logiciel libre type MRTG ou Multi Router Traffic Grapher peut être mis en place, il utilise le protocole SNMP pour interroger les équipements réseau et les serveurs.

La création des circuits virtuels numériques facilitant la mesure des flux échangés et leur sécurité peut nécessiter une analyse technique complexe en termes d'architecture, mais la réalisation devrait en être simple compte tenu des outils disponibles sur le marché.

b. Des dépenses compensées

Les dépenses susmentionnées seraient compensées par de nouvelles recettes qui seraient générées par la création du nouveau dispositif. Parmi ces ressources figurent :

- **les recettes issues de la licence « Grands comptes » ;**
- **le prorata des recettes affectées au SNAIP sur revenus prélevées par les collectivités au titre de la réutilisation de leurs données et des services à valeur ajoutée ;**
- **les revenus issus de la publicité qui serait payée par les entreprises souhaitant mettre en valeur leur application sur le SNAIP ;**
- **le surplus de recettes fiscales résultant du surcroît de croissance économique créé par ce nouveau service ;**
- **les services à la carte que le SNAIP pourrait facturer aux producteurs de données, qu'il s'agisse des collectivités et établissements publics lorsqu'ils souhaitent bénéficier d'un service spécifique, mais aussi des opérateurs du secteur privé qui souhaiteraient mettre en ligne leurs données sur le SNAIP afin de bénéficier des avantages du nouveau dispositif (meilleure visibilité, mise à disposition des données pour un coût réduit, système de génération des licences personnalisées, etc.).**

Le coût de la construction du réseau pourrait au final faire l'objet d'un retour sur investissement possible à très court terme. Ces coûts seront liés à la mise en place éventuelle des circuits virtuels numériques, à la création des nomenclatures thématiques hiérarchisées et à double entrée, à la supervision du réseau.

Les coûts d'infrastructure peuvent être marginaux dans la mesure où la plupart des producteurs disposent déjà de serveurs de mise à disposition qui resteront le support de leurs données.

Au niveau central, seule l'augmentation de trafic et de stockage des données mises à disposition directement au niveau du serveur est à envisager. Compte tenu de la baisse continue des coûts de matériel tant unités centrales que dispositifs de stockage, *si un retour sur investissement est peu crédible sur un an, il devrait l'être dans la seconde année de service, mais il reste dépendant de la qualité des données disponibles et de leur facilité d'accès.*

B – Un service public de l'accès aux informations publiques modernisé

1. Un compte individualisé ouvert aux citoyens

Dans le prolongement de la réforme proposée, la diffusion de l'information publique sera obligatoire et accessible via le portail unique. L'objectif est de *garantir un droit à l'information efficient pour le citoyen et gratuit puisqu'il aura la possibilité via une inscription personnalisée, d'accéder aux informations publiques dans leur globalité.*

La réutilisation via un *compte personnalisé* sera ouverte aux personnes physiques et aux personnes morales. Ainsi, *un suivi par personne de la quantité d'informations publiques consultées pourra être organisé* au profit de la collectivité productrice des informations publiques.

Le compte individualisé gravite autour de la mise à la disposition de tous d'un service minimum de publication de l'information brute sur un portail unique.

Ce compte individualisé sera créé pour chaque utilisateur avec un service minimum de réutilisation à la publication qui sera gratuit. Conformément à l'idée de réforme développée précédemment, les informations publiques devront être obligatoirement publiées sur le portail unique. Ceci aura pour effet d'apporter une efficacité plus importante au droit d'information de l'utilisateur du service public en étendant ce droit à l'ensemble des informations publiques, et non à un nombre limité de documents, la publication étant souvent laissée à la libre appréciation de l'administration productrice de l'information.

2. Une distinction entre le producteur des informations publiques, le gestionnaire du portail et l'autorité en charge du contrôle de la réutilisation

Il est proposé que la mise en œuvre du service public de l'accès aux informations publiques repose désormais sur trois catégories d'acteurs : d'une part, le producteur des informations publiques ; d'autre part, le gestionnaire du SNAIP et enfin l'ANIP qui deviendrait la nouvelle autorité en charge du contrôle de la réutilisation des informations publiques.

Par conséquent, l'innovation de la nouvelle gouvernance de l'information publique consisterait en premier lieu à *dissocier le producteur ou fournisseur des informations publiques du gestionnaire de ces dernières*. Le mécanisme est équivalent, sans être toutefois identique, à celui qui peut exister dans d'autres secteurs (électricité par exemple) où une séparation des fonctions existe entre d'une part, le gestionnaire du réseau, compétent pour l'entretien, le fonctionnement et le développement du réseau et d'autre part, le distributeur qui bénéficie de la mise à disposition de ce réseau pour fournir la matière première au consommateur final et prendre les décisions qui s'imposent en la matière.

Ainsi, *le premier axe reposerait sur les administrations qui collectent et produisent des informations publiques*. Elles devraient mettre à disposition les données selon des processus standardisés, en respectant des référentiels définis au niveau national. Ces référentiels s'appliqueraient à l'ensemble des administrations publiques. Ils seraient prévus par la loi du 17 juillet 1978, dans sa version modifiée, et leur contenu précisé ensuite par le pouvoir réglementaire, comme peut l'être le référentiel général d'interopérabilité en matière d'administration numérique.

La définition des politiques d'open data interviendrait dans ce cadre et resterait donc bien entendu de la compétence exclusive de la collectivité publique qui fournit les informations. En revanche, les administrations publiques, bien que décisionnaires, devraient mettre leurs données sur un portail commun national. Pour l'État, cette fonction pourrait revenir à l'administrateur général des données dont la création a été annoncée en Conseil des ministres le 21 mai 2014⁴². En effet,

⁴² <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/conseil-des-ministres-du-21mai2014>.

cet administrateur (ou State Chief Data Officer⁴³), qui sera autorisé à connaître les données détenues par l'administration de l'État et ses opérateurs, sera compétent pour « organiser une meilleure circulation des données dans l'économie comme au sein de l'administration – dans le respect de la vie privée et des différents secrets légaux » ; « veiller à la production ou à l'acquisition de données » ; « lancer des expérimentations dans ce domaine » ; et diffuser les « outils, méthodes et culture de la donnée au sein des administrations et au service de leurs objectifs respectifs »⁴⁴. Un tel administrateur pourrait être créé dans chaque collectivité territoriale. Au niveau local, cet administrateur pourrait occuper également les fonctions de PRADA et de CIL.

Le deuxième axe consisterait à prévoir un gestionnaire des informations publiques, recevant uniquement cette compétence. Autrement dit, ce gestionnaire serait investi d'une mission de service public de mise à disposition des informations publiques.

Pour ce faire, ***Etalab pourrait être transformé en établissement public à compétence nationale***⁴⁵. Ce nouvel établissement public aurait la mission, non pas de définir la politique d'open data des administrations, mais uniquement de ***gérer et de valoriser leurs informations publiques, selon des normes standards, en tenant compte toutefois de la politique définie en la matière par chaque administration.***

⁴³ <http://www.etalab.gouv.fr/article-open-government-data-france-creates-the-role-of-state-chief-data-officer-123691514.html>.

⁴⁴ M. Lebranchu, *La politique en matière de données publiques*, Communication de la ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'État et de la Fonction publique, 21 mai 2014 : <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/la-politique-en-matiere-de-donnees-publiques>.

⁴⁵ « Ces services se situent à mi-chemin entre les administrations centrales et les administrations déconcentrées. En effet, il s'agit de services dont les attributions ont un caractère national – à la différence des services déconcentrés –, et dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Mais ils se distinguent également des services centraux, car leurs missions ont un « caractère opérationnel » et, pour ceux placés sous l'autorité d'un ministre, ils bénéficient d'une certaine autonomie. » (<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/organisation/structures-administratives/que-sont-services-competence-nationale.html>).

Selon l'article 1^{er} du décret n° 97-464 du 9 mai 1997 relatif à la création et à l'organisation des services à compétence nationale, « les services à compétence nationale peuvent se voir confier des fonctions de gestion, d'études techniques ou de formation, des activités de production de biens ou de prestation de services, ainsi que toute autre mission à caractère opérationnel, présentant un caractère national et correspondant aux attributions du ministre sous l'autorité duquel ils sont placés ».

Le nouvel établissement public aurait ***une force de frappe plus importante***. En outre, la ***réutilisation serait facilitée*** en permettant au réutilisateur d'***accéder à l'ensemble des informations publiques à partir d'un portail unique***.

Comme expliqué précédemment, l'idéal serait de proposer, au moins à moyen terme, un accès obligatoire à partir d'un compte individualisé, y compris pour les entreprises.

Un tel dispositif ***faciliterait le déploiement de services personnalisés en matière de réutilisation*** des informations publiques, mais également la ***génération de nouvelles données*** en recensant sur les différents comptes les usages des réutilisateurs. Il permettrait aussi la mise en place d'une licence nationale pour les grands comptes puisqu'il serait ainsi possible d'identifier ceux qui consomment le plus de données. Les ressources obtenues serviraient à financer l'amélioration de la structure gérée par le nouvel Etalab.

Le troisième axe porterait sur le contrôle, avec une commission d'accès aux documents administratifs (CADA) renouvelée selon les modalités susmentionnées. Comme indiqué précédemment, cette nouvelle autorité administrative s'appellerait désormais ***l'Autorité nationale de l'information publique (ANIP)***, pour évoluer de la notion de document administratif à celle d'information publique, qui correspond davantage à la réalité contemporaine. Cette ANIP (à ne pas confondre avec la CNIL qui subsisterait) conserverait son pouvoir de sanction à l'égard des réutilisateurs non respectueux des droits de réutilisation. Mais elle serait aussi dotée d'un véritable pouvoir prévu par les textes destinés à rendre ses décisions plus effectives vis-à-vis de l'administration.

Ce cadre novateur va au-delà de ce que préconise le droit de l'Union européenne, mais la France peut être pionnière en la matière.

*

**

La nécessité de transposer la directive du 26 juin 2013 avant le 18 juillet 2015 apporte certes une marge de progression, mais la France qui souhaiterait être à l'avant-garde du droit de l'information publique ne saurait se contenter d'une simple transposition. La directive de 2013 offre une évolution *a minima* que la

France doit dépasser pour être la pionnière en matière de gouvernement ouvert et être ainsi fidèle aux principes de transparence, de responsabilité et de bonne administration publique qui ont été définis par la Révolution française. Le Royaume-Uni a développé une politique qui vise à faire de lui le leader mondial en matière d'open data. À la France et à son Parlement de réformer le cadre juridique français pour montrer qu'elle peut faire tout aussi bien et affirmer ainsi son modèle administratif multiséculaire.

Troisième partie

Une efficacité des politiques publiques renforcée

L'accessibilité des données à travers un portail national répond non seulement à un besoin des collectivités publiques, mais constitue également un moyen indispensable à l'amélioration des services proposés aux usagers par ces entités. Les multiples bénéfices qui résultent de l'application de cette mesure dépassent largement les collectivités territoriales, car ils concernent l'ensemble des usagers, mais également les acteurs composant la société civile, ne serait-ce qu'à travers l'une de ces principales améliorations illustrées par le renforcement du principe de la transparence des acteurs. Pour ces derniers autant que pour les usagers, la mise en œuvre d'une telle mesure constitue ainsi une étape fondamentale dans le processus de modernisation de l'État et du développement économique et social du territoire national, régional et local.

A – L'amélioration de l'efficacité des politiques mises en œuvre par les acteurs composant la société civile

1. Améliorer les capacités de pilotage opérationnel et stratégique des collectivités

a. L'amélioration du pilotage opérationnel⁴⁶

L'accessibilité des données à travers un portail national constitue un élément essentiel pour améliorer la capacité en termes de pilotage opérationnel des collectivités. La mise à disposition de données à travers une plate-forme nationale permet de promouvoir l'accès à l'information, mais aussi le partage de l'information. Cette mesure s'inscrit dans un protocole pré-identifié de collecte de données au sein duquel l'actualisation des données collectées constitue une priorité.

L'actualisation des données constitue une tâche effectuée conformément à un timing prédéfini et une source identifiée au préalable. Ces éléments permettent de délivrer une information quantitativement plus importante et qualitativement plus ciblée, car actualisée. Par conséquent, les données disponibles sont plus fiables. Les informations ainsi disponibles permettront de réaliser un suivi précis et ciblé des actions mises en œuvre qui contribuera directement à améliorer l'efficacité de ces

⁴⁶ La notion de pilotage opérationnel renvoie au pilotage de l'activité opérationnelle des acteurs, c'est-à-dire au dispositif de prise de décision dont la finalité est la mise en œuvre d'une activité spécifique.

dernières. En effet, l'accès à une information fiable permettra de piloter les actions dans la perspective d'une meilleure cohérence au niveau interne (au sein même de la collectivité), mais également vis-à-vis des actions développées par d'autres collectivités, notamment avec celles susceptibles de mettre en œuvre des activités complémentaires afin de délivrer un service.

Ainsi, l'accès à des données actualisées est nécessaire afin de rendre compte des changements et des évolutions des habitudes des usagers. Par exemple, dans le cadre de la mise en service d'un moyen de transport public (comme une ligne de bus, par exemple), il est indispensable de pouvoir constater les changements dans les habitudes des usagers comme les heures de haute fréquence, l'augmentation ou la baisse de la demande à moyen terme, ceci afin de prévoir l'évolution des déplacements des usagers et ainsi réajuster l'offre de service en conséquence ou anticiper un besoin. Ceci constitue une illustration en termes d'amélioration des capacités de pilotages opérationnels, mais aussi en termes d'efficacité des actions mises en œuvre.

b. L'amélioration du pilotage stratégique

L'amélioration des connaissances en termes de besoins des populations locales, mais également en termes d'appréciation des résultats des actions mises en œuvre (au niveau donc du pilotage opérationnel) constituent des éléments indispensables à l'acquisition d'une vision globale des plans actions. Ainsi, les informations collectées permettront aux acteurs publics d'adopter une approche généraliste qui s'inscrit dans le design d'une stratégie globale sur la base d'une meilleure connaissance des besoins, des usages et d'actions ciblées et plus efficaces. Il en résulte que les acteurs amélioreront leur capacité à élaborer une stratégie globale efficace et cohérente.

c. Une meilleure connaissance des besoins des populations établies sur un territoire

Par ailleurs, l'efficacité des actions sera renforcée de par le fait que l'accès aux données permettra aux décideurs d'évaluer les besoins des populations de façon plus précise. Il en résultera que les actions et services proposés permettront de mieux cibler la demande et ainsi verront leur efficacité renforcée, car ils répondront

précisément aux besoins des individus. En effet, à travers l'abondance et la diversité accrue des informations disponibles, les acteurs seront en mesure de procéder à des analyses croisées selon des critères spécifiques et ainsi acquérir une connaissance *in fine* des besoins spécifiques au niveau local, mais également microlocal. Les propositions d'action permettant de répondre à ces besoins pourront donner lieu à l'élaboration d'actions conjointes regroupées autour de différents acteurs.

Par exemple, les données traitant des déplacements des populations intercommunales permettront, selon les choix de croisement effectués dans le cadre de l'analyse, d'affiner une proposition de transport public (avec des partenariats éventuels) à travers une répartition des trajets et des horaires plus adéquate en fonction des besoins de déplacement de groupes de population. Ainsi, une commune sera en mesure d'améliorer son action et donc sa proposition de service dans ce domaine et ainsi de collaborer avec une ou des communes voisines ainsi que des acteurs privés pour proposer un service de transport complémentaire. Cela constitue un élément essentiel pour améliorer l'efficacité des actions mises en œuvre.

2. Améliorer la gouvernance des acteurs

a. Améliorer l'efficacité des politiques publiques à travers le renforcement de la capacité de gestion des ressources

L'accès à l'information de meilleure qualité et le partage de cette dernière constituent une nécessité afin d'améliorer l'efficacité des politiques mises en œuvre par les acteurs de la société civile. L'amélioration de l'efficacité fait référence à une meilleure utilisation des ressources à travers, une meilleure organisation de ces dernières telle qu'une réaffectation des postes budgétaires suite à des besoins mieux identifiés. L'amélioration de la capacité à évaluer les besoins d'une population ou d'un groupe de population permettra d'ajuster les budgets alloués à tel ou tel service en fonction de la demande. Cela se traduira par une réduction des pertes éventuelles suite à une mauvaise budgétisation initiale. De plus, dans le cadre de la réalisation de certains services, le partage d'information pourra permettre aux acteurs de procéder à des actions conjointes afin de réaliser des économies d'échelles à travers notamment une mutualisation des ressources financières et humaines pour délivrer un service. Les économies réalisées permettront également

de fournir ce service à des coûts inférieurs dans l'hypothèse où une mutualisation des coûts n'aurait pas été possible.

Ceci a un impact direct sur les capacités de gestion et de financement des acteurs, sur la possibilité d'élaborer une stratégie globale, mais également sur le bénéficiaire direct dans la mesure où celui-ci bénéficie d'un service à moindre coût. Enfin, le partage de l'information est indispensable à la canalisation des investissements. Or l'amélioration des capacités permet d'élaborer une meilleure stratégie globale et ainsi améliorer à la fois la visibilité des actions mises en œuvre, mais également l'attractivité de l'acteur considéré. En effet, les flux financiers sont canalisés en fonction d'actions précises qui répondent elles-mêmes à des besoins ciblés. L'observation des résultats des actions financées gagne en visibilité et rend ainsi, à travers l'amélioration des résultats observés, l'acteur plus attractif. Ce dernier étant considéré comme efficace améliore sa capacité à capter des investissements et ainsi, sa capacité de financement et donc son rayon d'action.

L'amélioration de l'attractivité permet de développer des synergies et des effets de levier

La mutualisation de ressources favorisera l'élaboration de synergies et aura pour effet d'augmenter la transversalité des actions mises en œuvre par les collectivités, mais aussi par les acteurs privés ou associatifs. Le principe de mutualisation permettra de générer des effets de levier importants qui contribueront à l'augmentation de la capacité des acteurs à mettre en œuvre des activités innovantes à travers des actions conjointes et complémentaires. Au niveau plus global, la complémentarité des stratégies constituera un élément central dans le suivi des politiques publiques. Elle donnera lieu à la création de partenariats publics/privés au sein desquels, des actions transversales pourront être développées.

Par ailleurs, ***la proposition d'accès à l'information à travers un portail national contribue ainsi à une meilleure connaissance des territoires***, ne serait-ce par le biais d'une meilleure connaissance du champ d'intervention des acteurs. Sous cet angle, la mesure proposée permettra de générer un ***effet de levier interne*** dont la finalité est de renforcer à la fois la planification et la gestion du territoire par l'ensemble des acteurs impliqués. L'amélioration des capacités de gestion et de pilotage opérationnel et stratégique permettra également de favoriser des ***synergies***

éventuelles *entre les collectivités et l'ensemble des acteurs* dont les champs d'intervention peuvent être complémentaires.

b. Capitaliser les connaissances et les expériences

La collecte, la diffusion et le partage des données constituent des outils essentiels afin d'améliorer les savoirs à travers le développement d'une « mémoire » et le partage d'expériences. Ceci se traduit à moyen et long termes par une amélioration des connaissances sur des problématiques internes à un acteur particulier, mais également sur des problématiques rencontrées par d'autres acteurs et sur les choix que ces derniers ont réalisés afin de les surmonter. L'amélioration des connaissances constitue ainsi un phénomène collectif qui profite à tous.

c. Améliorer la transparence

La mise en œuvre d'un portail national aura pour principal changement une évolution de la gouvernance dans la gestion des acteurs publics et privés. *La mise à disposition des rapports demandés sur une thématique particulière aura pour conséquence de rendre redevables à la fois le demandeur, le producteur et l'utilisateur de l'information mise à disposition.* Par exemple, le demandeur ne pourra exécuter sa demande s'il n'a pas une réelle volonté d'exploiter l'information. Au moment où le demandeur formalise sa commande, il intègre la perspective d'exploiter et donc de faire usage des données et des informations qui seront mises à la disponibilité du demandeur par le producteur.

Le producteur ne pourra se contenter de répondre à la demande avec une attention légère. En effet, tout usager pourra vérifier si la production est conforme à la demande. De la même manière, tout usager pourra vérifier si la formulation de la demande est correcte par rapport aux besoins et donc aux attentes. Enfin, l'information disponible sera de meilleure qualité, car les éléments évoqués feront l'objet d'une attention particulière dans la mesure où le producteur sera redevable de l'information qu'il mettra à la disposition du demandeur.

Enfin l'utilisateur, que ce soit le demandeur ou un tiers, ne pourra ignorer pour quelque raison que ce soit l'information disponible. Ainsi, l'exploitation qu'il fera des données disponibles pourra être contrôlée par toutes personnes ayant accès à l'information. En conséquence, *le principe de transparence favorisera la*

rationalisation des demandes et donc la réduction des doublons, conduira à une amélioration de la qualité des informations mise à disposition et permettra d'exercer un contrôle sur l'exploitation de ces dernières. Ces éléments auront un *impact sur l'efficience* dans la mesure où la réduction des demandes et l'amélioration de l'exploitation des informations permettront de réduire les coûts et d'améliorer la performance illustrée par la relation entre dépenses réalisées et résultats observés pour une activité spécifique. Ceci renvoie également au principe de précaution. Les acteurs ont une obligation de moyens.

B – Les principaux changements issus de la mise en œuvre des mesures proposées

1. La création de nouveaux métiers

La mise à disposition de données et leur utilisation par les acteurs à des fins de pilotage stratégique et opérationnel nécessitent le traitement de données diversifiées et en quantité importante. Outre les outils de collecte et l'homogénéisation des process, les acteurs devront nécessairement développer des compétences afin de leur permettre de traiter puis d'exploiter les données collectées. Tout d'abord, la mise en place d'un portail national implique des modifications dans le traitement des données par les acteurs à travers notamment la définition et l'adoption de « standards » et de protocoles (process) uniformisés et nécessaires à la collecte et au traitement des données. Les données doivent être exploitables, dans un format suffisamment standardisé pour être compréhensibles et utilisées par tous les acteurs. Ceci est réalisé conformément à des normes de standardisation qui permettent de garantir la qualité et la fiabilité de la collecte et de l'exploitation des données. Pour ce faire, les acteurs devront développer de nouvelles compétences dont certaines impliqueront la création de nouveaux métiers afin d'assurer ces prestations. Ces nouveaux métiers qui seront par exemple des responsables de la qualité, des experts en réseaux informatiques ainsi que des chargés de planification et de suivi, contribueront à améliorer la qualité des actions mise en œuvre par les acteurs.

Enfin, l'utilisation des données nécessitera des compétences analytiques renforcées dans la mesure où l'exploitation des données collectées donnera lieu à des

croisements complexes. Ainsi, ceci nécessitera de nouvelles compétences dans les domaines de la statistique.

2. L'utilisateur devient un acteur dans son espace de vie

À travers l'accès une information diversifiée, abondante et actualisée, l'utilisateur pourra exploiter cette dernière selon ses besoins. Il évolue ainsi dans son espace de vie (le niveau communal ou intercommunal, la collectivité de niveau intermédiaire, etc.) en tant qu'acteur dans la mesure où il se trouve dans la capacité de mieux définir ses besoins, mais aussi d'exploiter des informations qui lui sont utiles afin d'améliorer son quotidien tel que par exemple ses déplacements. Par exemple, l'accès à des informations concernant les transports lui permettra de mieux organiser ses déplacements et ainsi d'optimiser ces derniers en fonction de ses propres contraintes et celles liées aux horaires de bus et d'ouverture des administrations dans lesquelles il doit se rendre pour effectuer des formalités. De plus, la disponibilité d'une donnée mise à jour en temps réel, adaptée au contexte géographique et personnalisée, participe à la réappropriation de l'espace urbain. Cette réappropriation peut se matérialiser par une limitation des déplacements dans le cas de la création d'espaces de télétravail, par l'optimisation des déplacements comme nous l'avons souligné (grâce à une meilleure information sur les itinéraires possibles pour le voyageur), ou encore par la valorisation de l'offre culturelle ou l'offre commerciale de proximité.

Plus largement, l'application des mesures proposées instaure ainsi une nouvelle relation entre l'utilisateur et son environnement socio-économique. ***Le citoyen devient un acteur de l'espace géographique qu'il occupe. Il contribue activement à la production de données, notamment à travers les réseaux sociaux. Il est désormais à la fois producteur et utilisateur de l'information ce qui lui donne un rôle politique.*** Sa place au sein de la ville et des processus décisionnels et démocratiques est favorisée par l'accès, le partage, la production et l'utilisation de l'information. Le citoyen n'est plus un simple usager des services publics, il est également un producteur et un décideur, notamment grâce au développement des réseaux sociaux. Il peut porter un jugement, mais également faire valoir ce dernier (à travers la création d'un blog, d'une page web ou la

divulgarion d'une information sur un réseau social) concernant, par exemple, la transparence des acteurs publics qui structurent son espace de vie.

C – L'amélioration des conditions économiques et sociales des usagers

1. Disposer de services plus efficaces

Pour les usagers, la mise en place de la mesure permettra d'améliorer l'efficacité et la transparence des partenariats publics privés à travers le partage des informations, mais aussi le contrôle des activités mises en œuvre. Dans la mesure où les informations structurant ces partenariats seront portées à la connaissance du public, chaque usager pourra prendre connaissance des modalités et des obligations de chaque partie impliquée. Ceci constitue un bénéfice direct pour les citoyens dans la mesure où ces partenariats sont de plus en plus présents dans les offres de services au niveau local. Les bénéficiaires des services diligentés à travers ces partenariats pourront faire valoir leur impression sur les services délivrés et ainsi améliorer l'offre de service et donc l'efficacité des partenariats.

Par ailleurs, cette approche favorise une dynamique propice à l'innovation en termes de services proposés aux citoyens permettant d'améliorer la qualité de vie (comme par exemple le projet de *smart city* [ou ville intelligente] dont la finalité consiste à développer des innovations urbaines afin de recentrer la ville autour du citoyen et ainsi de lier le développement de l'environnement urbain au concept de développement durable). En conséquence, l'exploitation de l'information permet de dépasser le périmètre des services concédés de façon usuelle par la collectivité. Il est ainsi possible de réaliser des propositions plus larges pouvant faire référence à de nouvelles organisations et exploitations de l'espace urbain en adéquation avec le développement de l'intelligence urbaine. L'innovation est ainsi au cœur de l'exploitation de l'information avec pour finalité la création de nouveaux services et infrastructures pour le citoyen.

2. Faire de l'innovation un moteur de relance économique

Les externalités économiques illustrées par des perspectives de développement économique à l'échelle locale et nationale sont nombreuses. La fourniture de nouveaux services aux bénéficiaires sera améliorée à travers l'accès à l'information. La mise à disposition d'informations sur les consommations de groupes d'individus

en temps réel, sur la qualité de l'air ou encore sur le niveau de pollution des points d'eau environnant une communauté urbaine, par exemple, constituent des informations pouvant permettre d'améliorer le cadre de vie des habitants. Ainsi, le suivi de qualité de l'air en temps réel permet de prendre des mesures adaptées en cas de pics de pollution afin de préserver l'environnement des populations comme la régulation du trafic automobile au niveau local, régional et national. De son côté, la connaissance de la qualité de l'eau dans les points d'eau environnant une agglomération pourra permettre d'améliorer les conditions sanitaires des populations en identifiant les zones où l'exploitation de l'eau doit être restrictive suite à une pollution partielle.

Enfin, l'information disponible favorisera l'innovation en permettant le partage d'information entre individus. Des initiatives individuelles pourront ainsi voir le jour, motivées par la connaissance d'un besoin à combler et qui peut être l'initiative d'un individu ou d'un groupe d'individus. Le partage d'information constitue ainsi un élément essentiel afin de développer l'offre de services et l'innovation, deux éléments déterminants pour le développement économique.

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction : La nécessité d'aller au-delà de la simple transposition de la directive du 26 juin 2013</i>	7
Première partie : Un droit à l'information publique renforcé	13
A – Par une acception large de l'information publique	15
B – Par une protection efficiente des usages de l'information publique	18
1. Ouvrir en circonscrivant strictement les droits susceptibles de limiter l'ouverture des informations publiques	18
2. Ouvrir par la reconnaissance d'un droit d'accès en ligne aux informations publiques	20
3. Ouvrir en assurant une protection effective des données sensibles	24
4. Ouvrir en assurant la double protection des administrations publiques et des réutilisateurs	24
a. Par une Autorité nationale de l'information publique (ANIP) aux pouvoirs élargis	24
b. En rendant obligatoires les licences de réutilisation	29
C – Par la reconnaissance des spécificités des usagers et des administrations	30
1. Ouvrir en prenant en considération la spécificité des administrations publiques	30
2. Ouvrir en tenant compte des droits acquis et non des usages	31
3. Ouvrir en mettant à contribution les grands comptes	33
<i>Deuxième partie : Une gouvernance de l'information publique améliorée</i>	<i>37</i>
A – Un portail unique pour accéder aux informations publiques	39
1. La situation actuelle : une information publique éclatée	39
a. Etalab et le site data.gouv.fr	39
b. Le site mon.service-public.fr	40
c. La pluralité des sites de données publiques	41
2. La situation future : un accès unifié aux informations publiques	42
a. Un gestionnaire des informations publiques	42
a) Un portail d'accès aux informations publiques	43
i) Hiérarchisation des informations par thème ou par producteur	43
ii) Harmonisation des services disponibles	44
iii) Unicité des méthodes de recherche	44
b) Une gestion des licences centralisée	45
b. Une pluralité de fournisseurs d'informations publiques	45
a) Portail ou serveur unique	46
b) Architecture du portail et du réseau des producteurs	46
c. Un portail unique dérivé de l'existant	47
a) Fusion de data.gouv.fr et de mon-service-public.fr	48
b) Un processus de mise à disposition des informations publiques	49
c) Des outils d'aide à la mise à disposition des informations publiques	49
3. Une proposition à l'impact financier limité	49
a. Un surcoût faible	49
b. Des dépenses compensées	50
B – Un service public de l'accès aux informations publiques modernisé	51
1. Un compte individualisé ouvert aux citoyens	51
2. Une distinction entre le producteur des informations publiques, le gestionnaire du portail et l'autorité en charge du contrôle de la réutilisation	52

<i>Troisième partie : Une efficacité des politiques publiques renforcée</i>	57
A – L’amélioration de l’efficacité des politiques mises en œuvre par les acteurs composant la société civile	59
1. Améliorer les capacités de pilotage opérationnel et stratégique des collectivités	59
a. L’amélioration du pilotage opérationnel	59
b. L’amélioration du pilotage stratégique	60
c. Une meilleure connaissance des besoins des populations établies sur un territoire	60
2. Améliorer la gouvernance des acteurs	61
a. Améliorer l’efficacité des politiques publiques à travers le renforcement de la capacité de gestion des ressources	61
b. Capitaliser les connaissances et les expériences	63
c. Améliorer la transparence	63
B – Les principaux changements issus de la mise en œuvre des mesures proposées	64
1. La création de nouveaux métiers	64
2. L’usager devient un acteur dans son espace de vie	65
C – L’amélioration des conditions économiques et sociales des usagers	66
1. Disposer de services plus efficaces	66
2. Faire de l’innovation un moteur de relance économique	66



IMODEV
IMPROVING PUBLIC POLICIES

www.imoder.org