

REFONDER LE DROIT DE L'INFORMATION PUBLIQUE À L'HEURE DU NUMÉRIQUE : UN ENJEU CITOYEN, UNE OPPORTUNITÉ STRATÉGIQUE

MISSION COMMUNE D'INFORMATION SUR L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ET AUX DONNÉES PUBLIQUES

M. Jean-Jacques HYEST, président, et Mme Corinne BOUCHOUX, rapporteure

▪ En 1978, le Parlement reconnaissait à toute personne le droit d'obtenir communication des documents de l'administration (loi CADA). Il ouvrait ainsi aux citoyens, en rupture avec la confidentialité caractéristique de la culture administrative française, la possibilité d'analyser et de comprendre les décisions publiques et de les contester.

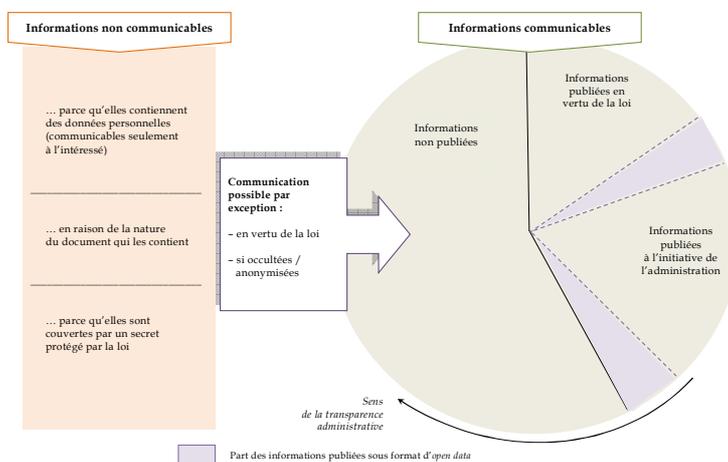
À l'heure du numérique, l'accès aux informations produites et recueillies par l'administration ainsi que la possibilité de les réutiliser prennent une dimension entièrement nouvelle, dont les enjeux sont à la fois stratégiques, démocratiques et économiques : la possibilité de réutiliser les données publiques ouvre en effet des perspectives encore largement inexploitées en matière de contrôle de l'action publique, d'amélioration de son efficacité et de sa qualité ou de développement de nouveaux services.

La mission commune d'information a souhaité, d'une part, s'assurer de l'effectivité du droit formulé il y a 35 ans et, d'autre part, évaluer la pertinence et l'efficacité des politiques engagées depuis quelques années par les pouvoirs publics en matière de diffusion de l'information publique et, plus récemment, d'*open data*, c'est-à-dire d'ouverture des données publiques.

▪ Ses travaux lui ont permis de constater que les avancées incontestables en matière de transparence administrative restent encore très en deçà des enjeux et des attentes de la société civile. L'inertie à laquelle se heurte souvent l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs, la qualité inégale de la gestion des portails publics d'information et les difficultés de réutilisation des données publiques disponibles montrent en effet qu'il reste des réticences à lever au sein des administrations.

Le droit à l'information publique : un accès à la demande mais pas d'obligation de publication ni d'ouverture aux fins de réutilisation

Schéma récapitulatif de la transparence administrative



La transparence administrative à l'heure du numérique : une conversion inachevée

Des progrès ont été accomplis en matière d'accès à l'information publique, sur demande comme par voie de diffusion en ligne sur les sites publics, mais les réticences persistantes de l'administration déçoivent les attentes citoyennes.

▪ **Des administrations souvent peu diligentes**

L'exercice du droit d'accès aux documents administratifs est malaisé : les administrés peinent à identifier le document pertinent et le service qui le détient. Même si l'absence de statistiques ne permet pas de mesurer le volume des demandes, la stabilité du nombre des avis de la Cada (5 000/an), alors que le contexte juridique est largement clarifié, montre toutefois que les administrations tardent à procéder à la communication du document demandé, quand elles n'en réduisent pas à l'excès la portée, voire opposent, en toute mauvaise foi, une inertie persistante.

▪ **La diffusion numérique des informations publiques : une opportunité, une exigence**

De nombreux portails publics d'information ont été créés depuis 10 ans. Ils ont incontestablement permis d'améliorer l'information des citoyens sur le droit applicable, les principaux secteurs d'intervention publique ou les documents élaborés par les services de l'administration. L'accès à ces informations est organisé, grâce notamment à la définition de profils d'utilisateurs, et la recherche est facilitée par des moteurs de recherche.

Pour autant, l'identification de l'information recherchée apparaît souvent difficile ; l'information disponible est lacunaire et sa qualité est inégale (en raison, notamment, de la tardiveté des mises à jour, d'une certaine instabilité méthodologique ou de sa grande technicité) ; enfin elle ne répond pas nécessairement aux attentes des citoyens.

▪ **L'ouverture des données : une priorité affichée, des attentes multiples, un chemin malaisé**

Encore largement à construire, même si la France se situe en pointe au plan international, la démarche de l'*open data* a été très récemment engagée par l'administration. Véritablement lancée en 2011, dans le cadre de la modernisation de l'État, elle repose sur une approche incitative et volontariste, et peut d'ores et déjà se prévaloir de résultats significatifs, autour de la plateforme *data.gouv.fr* et de l'ouverture de grandes bases de données publiques. Certaines collectivités territoriales se sont également engagées dans des démarches de même nature, au service des habitants et à l'appui du tourisme et du développement local.

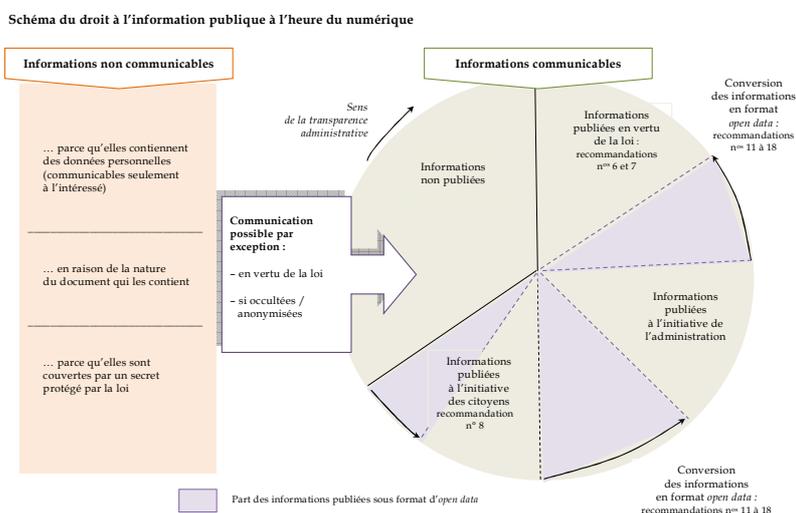
Un effort d'indexation et de mise en relation des données a été récemment mis en œuvre pour faciliter la recherche des données brutes pertinentes, tandis que plusieurs chantiers sectoriels ont été lancés, notamment dans les domaines de la santé et de la culture.

L'affichage d'une volonté politique affirmée et les potentialités progressivement révélées par la mise à disposition des données publiques ont suscité des attentes fortes, portées par une avant-garde composée d'acteurs aussi variés que des associations citoyennes, des journalistes, des chercheurs, des acteurs de la sphère culturelle ou encore des sociétés privées souhaitant développer de nouveaux services à partir de ces données.

En pratique toutefois, la réutilisation des données publiques se heurte à certains obstacles : des difficultés techniques et méthodologiques, tenant d'abord au format des données, à l'absence de contextualisation, à la non harmonisation des processus de production qui interdit les rapprochements, à l'instabilité méthodologique et aux niveaux d'agrégation ou de granularité retenus ; des réticences administratives par ailleurs, ainsi qu'une insuffisance de compétences internes et de moyens.

Synthèse des principales recommandations de la mission commune d'information

Pour répondre aux enjeux citoyens de la transparence administrative et permettre à la France de saisir les opportunités offertes par la réutilisation des données publiques, la mission préconise une refonte du droit à l'information publique, qui prendrait appui sur le socle éprouvé de la loi de 1978 pour consacrer un droit d'accès numérique à cette information.



▪ Améliorer l'effectivité du droit d'accès à l'information publique

1. **Accélérer la communication des documents administratifs** : créer un "référé communication" devant le juge administratif, sur saisine de la Cada dès réception de la demande d'avis lorsque la question de la communicabilité du document a déjà été tranchée par la jurisprudence ou par la Cada, ou si le document figure sur une liste fixée par arrêté après avis de cette dernière.

2. **Améliorer le suivi du traitement des demandes d'accès aux documents administratifs** : établir un **bilan annuel** de l'accès aux documents administratifs dans chaque administration, transmis à la Cada, qui pourra publier la liste des "mauvais élèves".

▪ Construire un droit d'accès numérique à l'information publique

**Garantir la qualité et l'étendue de la diffusion en ligne*

3. **Mettre en ligne systématiquement et immédiatement les documents d'intérêt général les plus fréquemment demandés**, dont la liste serait fixée par décret.

4. **Reconnaître aux citoyens un droit d'obtenir de l'administration la mise en ligne de tout document librement communicable et fréquemment demandé** : la Cada pourrait être saisie en cas de refus de mise en ligne par l'administration, cette dernière devant justifier son opposition.

5. **Afficher clairement et de manière uniforme le caractère officiel des sites publics. Documenter les informations. Établir un référentiel unique de description des données** pour faciliter la recherche.

6. **Veiller à l'intelligibilité pour le plus grand nombre des informations publiques mises en ligne** (visualisation sous forme de cartes ou graphiques, commentaire).

**Promouvoir une démarche raisonnée d'ouverture des données*

7. **Recenser l'ensemble des bases de données publiques** (nature, qualité et caractéristiques techniques), afin d'évaluer l'opportunité et le coût de leur ouverture. Établir une **cartographie systématique** sur cette base.

8. **Relancer la démarche d'open data en définissant des priorités d'ouverture.**

9. **Inscrire les objectifs et le calendrier d'ouverture** des bases de données publiques **dans les contrats d'objectifs des administrations.** En confier le **suivi** au SGMAP, à partir des comptes rendus établis par les administrations.

**Préparer l'ouverture des données*

10. **Anticiper l'ouverture des données dès le stade de leur production ou de leur recueil :** lors des appels d'offre puis du recueil des données et de la structuration de la base d'enregistrement ; par l'utilisation systématique de formats d'enregistrement et de traitement ouverts et réutilisables.

11. **Établir un référentiel général de réutilisabilité des données** et définir des **modèles de réutilisation standardisés** respectant les normes d'interopérabilité et de lisibilité par une machine.

**Renforcer les contrôles sur la réutilisation des données*

12. Reconnaître à la Cada **une capacité d'autosaisine** aux fins de poursuite des réutilisations frauduleuses et **alourdir significativement le quantum des sanctions.**

**Repenser l'écosystème de production des données*

13. Anticiper la réduction des ressources propres des **producteurs de données publiques** (ou de celles résultant de monopoles légaux) en poursuivant la **rationalisation** de leurs coûts de

fonctionnement et en développant des **services complémentaires** pour générer des ressources fiables dans un environnement concurrentiel. **Garantir** dans leurs contrats d'objectifs **le maintien des ressources budgétaires nécessaires** à la collecte et au traitement des données publiques dont ils ont la charge.

14. Réfléchir aux moyens de faire bénéficier la collectivité du nouvel écosystème créé par l'ouverture des données publiques et la gratuité de leur réutilisation, notamment par :
- des financements et enrichissements de contenu **coopératifs** ;
- des **services ou modes d'accès premium, soumis à tarification**, à la condition que **l'accès standard aux données demeure gratuit.**

**Aménager une régulation spécifique de l'ouverture des données de santé*

15. **Améliorer la prise en compte des besoins de la recherche dans l'accès aux données de santé :** réfléchir en particulier à une simplification de la procédure autorisant l'accès aux données du fichier Sniiram de l'assurance maladie pour les équipes de recherche qui permette un examen éclairé de la pertinence de la demande.

16. **Clarifier la gouvernance des données de santé :**

- séparer les fonctions de gestionnaire et de régulateur des bases de données ;
- assurer la transparence des liens d'intérêt des parties prenantes à l'orientation et la surveillance de l'ouverture de ces données.



MISSION COMMUNE
D'INFORMATION
SUR L'ACCÈS
AUX DOCUMENTS
ADMINISTRATIFS
ET AUX DONNÉES
PUBLIQUES



Président : Jean-Jacques HYEST
Sénateur de Seine-et-Marne



Rapporteuse : Corinne BOUCHOUX
Sénatrice de Maine-et-Loire

Le présent document et le rapport complet n° 589 (2013-2014) sont disponibles sur Internet :
<http://www.senat.fr/>