

Epreuve écrite d'une note de synthèse et de propositions, à partir d'un dossier, portant sur un sujet de droit public

SUJET : A partir du dossier joint, vous rédigerez une note de synthèse et de propositions sur l'open data et la modernisation de l'action publique.

L'open data et la modernisation de l'action publique

C'est en 2007, en Californie, qu'est apparue la notion "d'Open data". Alors qu'internet s'était déjà affirmé comme la révolution que nous connaissons, un petit groupe de spécialistes visionnaires militait déjà par la généralisation d'un système de libre mise à disposition et libre circulation des données produites, comme levier de la transparence et de l'innovation.

Après la signature de la charte du G8, en 2003, sur la promotion du big data, la France s'est engagée volontairement sur cette voie avec la loi du 7 octobre 2013, dite "Loi pour une République Numérique" qui oblige les administrations, les collectivités territoriales mais aussi les opérateurs de droit public et privé de plus de 250 salariés à ouvrir leurs données. Il paraît dès lors légitime de s'interroger sur les avancées réelles de ce nouveau régime juridique, les impacts attendus pour les citoyens mais aussi les entreprises privées et les difficultés de mise en œuvre par les administrations.

Ainsi (I) la loi pour une République numérique a profondément modifié le régime de production et mise à disposition des données publiques, créant de nouveaux droits et opportunités pour les personnes privées modernisant aussi l'action publique.

Pour autant (II) ce nouveau paradigme a des conséquences importantes sur les administrations et les collectivités territoriales et implique dès lors des stratégies de mise en œuvre concrètes et pragmatiques.

I. La loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique a fait véritablement basculer la puissance publique dans l'ère de l'Open data, offrant de nouveaux services et de nouveaux droits aux citoyens

A) Le régime juridique encadrant la production et la mise à disposition des données administratives et publiques a profondément évolué

1. Le régime antérieur issu de la loi 1978 prévoyait deux modes de diffusion de l'information administrative

On distinguait deux modes traditionnels de communication de l'administration et des collectivités territoriales : soit la communication sur demande d'informations nominatives largement autorisées, soit la diffusion d'information obligatoire.

Le droit à l'accès à l'information concernant la personne est un droit légèrement reconnu par la jurisprudence tant interne qu'europpéenne et affirmé comme un principe général du droit.

Le droit au recours face au refus de l'administration (ou de société privée portant mission de service public) est porté par la CADA (Commission d'Accès aux Documents administratifs) qui peut, après examen d'un dossier, demander à l'institution de fournir l'information demandée par le plaignant. De fait dans 80 à 85 des cas, l'institution ou la structure concernée se conforme à la décision dans un délai d'un mois.

2. La loi pour la République numérique bouleverse l'ancien paradigme et ouvre largement l'accès aux données.

Le régime fondamental devient celui non plus de la demande d'informations ciblées mais de la libre mise à disposition, sous un format exploitable et libre de droit ; d'informations élargies.

La loi autorise également la libre utilisation (y compris à des fins commerciales) de ces données et définit le principe de données d'intérêt général obligeant ainsi les entreprises privées en délégation de service public à produire et transmettre librement les données principales relatives à leur activité. Point important, si la libre mise à disposition est en principe gratuite, la loi autorise l'instauration de redevance (contribution aux coûts de production, d'anonymisation et de mise en forme des données).

La loi encadre le champ d'application de deux façons :

- Les acteurs sont précisés : toutes les administrations, les collectivités territoriales de plus de 8500 habitants et les entreprises de droit privé délégataire de service public de plus de 250 salariés.

- sont concernées toutes les informations administratives, fiscales et sociales concernant un territoire donné et produites sous format numérique.

Il faut noter que les collectivités territoriales étaient déjà soumises à l'obligation de mise à disposition des décisions et actes administratifs par la loi NOTRE (art 106 et 108).

- B) L'Open data participe à la modernisation de l'action publique en créant de nouveaux droits pour les usagers de nouvelles opportunités par les entreprises, tant en souhaitant maintenir un haut niveau de sécurité

1. En facilitant la diffusion des informations détenues et produites par l'administration, la loi permet le principe de transparence et donne accès à plus d'informations aux citoyens

La volonté de promouvoir l'Open Data s'inscrit dans un double objectif : celui de renforcer l'information « de droit » aux citoyens et permettre aux entreprises d'exploiter ces données et de développer de nouveaux services, au profit de leur activité.

De fait, la loi de 2016 renforce les modalités de recours de la personne en cas de non réalisation ou de manquement de l'administration (régime de responsabilité de l'administration) et renforce le périmètre d'action de la CADA qui travaillera conjointement avec le CNIL pour vérifier le respect des dispositions de la loi (anonymisation mise à disposition d'informations exactes / non modifiées...)

Par ailleurs, plus largement, au-delà de l'open data, la loi avec de nouveaux droits notamment le droit des plus fragiles à l'accès à internet, le droit de propriété et de modification des informations personnelles sur Internet.... Cet environnement participe aussi à la modernisation de l'action publique.

- C) A ce stade on ne peut dresser qu'un bilan mitigé de l'open data sur les données administratives

D'une part, la très grande majorité des départements se sont dotés des schémas territoriaux d'aménagement numérique prévus à l'article 1425-2 du CGCT permettant de recenser les infrastructures et réseaux de communications électroniques existant et d'identifier les zones à sécuriser ou à développer. Cependant au terme de l'article 35 de la loi du 07/10/2016, il convient d'enrichir ces SDTAN par un volet relatif à la stratégie de développement des usages et services numériques mis à la disposition des usagers.

La mise en œuvre effective de l'open data en fait partie.

D'autre part, on peut constater au niveau national, la difficulté qu'ont les acteurs privés à se saisir des opportunités de l'Open Data des données administratives. En témoigne le nombre encore limité d'initiatives privées en ce domaine (par exemple, peu d'applications existent encore réellement sur le Pôle Emploi ? , qui utilise les données libre d'accès de Pôle Emploi). La gestion des usages est également à soulever : les citoyens ou les associations utilisent peu la vaste quantité d'informations disponibles sur data.gouv.fr, soit parce qu'ils n'en ont pas le besoin, soit pour des raisons techniques (difficulté d'utiliser certains fichiers...)

II. Si le développement de l'Open Data se heurte à des difficultés organisationnelles, financières et culturelles, la puissance publique, et premier lieu des collectivités territoriales, est appelée à trouver des solutions concrètes pour accompagner les citoyens et les entreprises.

- A) L'administration, les collectivités territoriales et dans une moindre mesure les sociétés concernées sont confrontées à des difficultés de plusieurs ordres

- 1) Les risques juridiques ne sont pas faibles

En effet l'un des points principaux demeure le principe d'anonymisation des données notamment par les données relatives à l'intimité.

Il faut donc vérifier qu'il est impossible de retrouver l'identité de la personne sauf lorsque le consentement est recueilli, que l'information n'est pas couvert par un secret (médical, légal...) et que la loi l'autorise.

Concernant les marchés publics, ne peuvent être divulguées les informations de la réponse des concurrents qui pourraient relever du secret commercial et/ou industriel (prix des prestations, méthodologie...)

2) D'un point de vue organisationnel, l'administration doit mettre en place et définir les circuits de production et de contrôle de qualité des données pertinents, avec souvent des ressources supplémentaires (webmaster, techniciens, statisticiens). Ce qui va peser les coûts de fonctionnements notamment des collectivités territoriales, dans un contexte de réduction de la dépense publique et de baisse des dotations...

Par ailleurs, la mise en place de sites internet ou de portail de données représente un coût non négligeable, d'autant plus que les collectivités expriment des besoins très spécifiques.

3) Dernier frein, l'open data est ressenti comme en contradiction avec la culture de l'agent public et du fonctionnaire.

D'une part, par crainte sur la sécurité et le bon fonctionnement du service. Or, il fait noter que si la loi pour une République numérique modifie les modalités de diffusion de l'information, elle ne modifie pas le contenu des informations qui peuvent être communiquées.

D'autre part, cela met en jeu le principe de loyauté et d'obéissance à la hiérarchie, ce qui nécessite pour les administrations de mettre en place des circuits de validation clairs et réactifs.

B) Face ces évolutions, les collectivités territoriales (mais aussi l'administration centrale) sont en première ligne pour accompagner les organisations...et les destinataires de l'information

Plusieurs pistes sont à creuser pour poursuivre l'entrée dans l'ère de l'open data

1) Encourager les initiatives et les expérimentations

- Plusieurs initiatives prometteuses sont à souligner : l'organisation de rencontre entre collectivités territoriales et éditeurs afin d'échanger sur les solutions disponibles, le coût de mise en œuvre et surtout permettre aux entreprises de mieux comprendre les besoins des collectivités, est une pratique à encourager.
- A l'autre bout de la chaîne, l'organisation de « Hackateurs » visant à mobiliser une communauté, un ensemble de développeurs (souvent indépendants) pour utiliser les données disponibles et proposer de nouveaux services.

2) Renforcer la coordination territoriale et la mutualisation des moyens

- Le SDTAN apparaît comme un outil de coordination et de planification de la stratégie numérique et Open Data au niveau d'un territoire.  
La région, au titre de ses compétences en tant que chef de file sur le développement économique et le rayonnement d'un territoire, constitue un échelon de coordination pertinent des initiatives territoriales
- Par ailleurs, dans un objectif de maîtrise des coûts, la mutualisation de centres informatiques de production et vérification des données, le partage des solutions informatiques (sites internet, plateformes...) sont à encourager.

C) Informer et communiquer sur les données disponibles et identifier le besoin des acteurs locaux

- Les premiers retours de la politique d'Open Data montre la difficulté des usagers à utiliser les informations existantes.  
C'est pourquoi, il paraît primordial d'encourager la communication au niveau local (là encore la région semble être le chef de file pertinent) des données existantes, et ce d'autant plus qu'il s'agit d'une manière mouvante. L'information sur les sites institutionnels mais aussi l'organisation de temps d'échange avec les acteurs (start up, écoles spécialisées, développeurs...) peuvent être des canaux possibles.
- Enfin ces rencontres ou les échanges avec les professionnels et usagers pourraient être l'occasion de préciser les attentes en matière de mise à disposition des informations (format, contenu).

En conclusion, la volonté de développer l'open data par les informations produites par l'administration est un levier clé de la modernisation de l'action publique, à la fois en instaurant plus de transparence sur le fonctionnement de la puissance et permettant aux acteurs privés de se saisir de ces informations pour développer de nouveaux services. Pour autant, loin être un mouvement spontané, l'open data se doit d'être accompagné, en interne des organisations, car elle bouleverse les organisations et la culture des agents publics et auprès des destinataires, pour accompagner la mise en place de ces nouveaux usages