



HAL
open science

La politique d'accès aux documents publics : étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni

Joumana Boustany

► **To cite this version:**

Joumana Boustany. La politique d'accès aux documents publics : étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni. Documents, contenus numériques : politique en question, Nov 2010, France. pp.251-276. sic_00747275

HAL Id: sic_00747275

https://archivesic.ccsd.cnrs.fr/sic_00747275v1

Submitted on 8 Nov 2012

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La politique d'accès aux documents publics : étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni

Joumana Boustany
Maître de conférences à l'Université Paris Descartes – IUT
Chercheur au laboratoire DICEN - EA 4420 - CNAM

Résumé

Cette étude comparative sur la politique d'accès aux documents publics explore la littérature afin de comprendre comment l'usage des TIC, associé aux réformes politiques, a une incidence sur la vie politique. Nos recherches, placées dans une perspective historique, ont permis de retracer les principaux changements dans chaque pays étudiés et de faire ressortir les actions les plus significatives en faveur de plus de transparence, de plus de responsabilité reddition de compte. Il en ressort que le pays le plus en avance dans la mise à disposition des données publiques et la sollicitation citoyenne est le Royaume-Uni, suivi par les États-Unis. En France, ces initiatives sont encore à l'état de projet ou à leurs premiers balbutiements.

Mots-clés

Accès aux documents publics, Droit de savoir, Gouvernement 2.0, Démocratie participative

La loi sur la liberté d'accès aux documents publics donne aux citoyens et aux parties intéressées le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration sans avoir à démontrer un intérêt légal pour celle-ci. Donc, à l'exception des exemptions définies par la loi, tous les documents gouvernementaux sont réputés accessibles¹. Le premier pays à avoir accordé cette liberté à ses citoyens fut la Suède en 1766², suivie par les États-Unis en 1966 soit 200 ans plus tard. Jusqu'en 1990, seuls 13 pays s'étaient dotés d'une telle loi et entre 1990 et 2010, le nombre de pays s'étant inscrits dans cette dynamique a sensiblement augmenté. Aujourd'hui, environ 80 pays ont rejoint ce mouvement³.

Ce changement dans les modes de gouvernement, qui s'opère en faveur de plus de liberté d'accès à l'information, plus de transparence et plus de responsabilité-reddition de compte⁴, sous la pression de l'opinion publique et des organisations non gouvernementales (ONG), nous amène à nous interroger premièrement, sur le lien entre la politique d'accès aux documents publics et les technologies de l'information et de la communication (TIC) qui le permettent, et deuxièmement, aux effets que les dispositifs techniques d'une part, et les avancées législatives d'autre part ont sur ce que l'on peut dénommer la démocratie participative.

Cela est d'autant plus intéressant que, depuis plusieurs années, le mode de fonctionnement du système démocratique représentatif et ses dérives sont souvent décriés. « *Les multiples dysfonctionnements du système représentatif sautent par exemple aux yeux de tous les citoyens, alimentant une atmosphère de désenchantement... C'est en effet désormais au-delà des procédures électorales représentatives qu'il faut appréhender la démocratie et envisager son développement... Un pouvoir n'est désormais considéré comme pleinement démocratique que s'il est soumis à des épreuves de contrôle et de validation à la fois concurrentes et complémentaires de l'expression majoritaire* » (Rosanvallon 2010).

Avec l'apparition de l'Internet, des auteurs (Flichy 2009; Marchandise 2007) se sont interrogés sur l'incidence de ces nouvelles technologies sur le processus démocratique avec les enthousiastes et les sceptiques. Ce débat a redoublé d'intensité avec l'apparition des applications du Web 2.0 qui permettent à l'internaute de prendre beaucoup plus facilement la parole. Pour certains, l'Internet est un séisme pour le jeu démocratique « *À cause de l'impact sur les contre-pouvoirs, la presse en tête. À cause de l'espace incroyable ouvert à l'opinion publique. À cause de l'accélération des réactions, des émotions, des prises de position qui transforme l'exercice du métier politique* » (Stener & Minc 2010). Mais, la technique à elle seule suffit-elle à enclencher un changement de type de démocratie ? N'est-il pas important que les citoyens y adhèrent ? « *Au même titre que les usages d'Internet en font un nouvel outil d'expression, de mobilisation et de dénonciation, est-ce pour autant qu'Internet est devenu un instrument du débat démocratique ?* » (Flichy 2009)

¹ Comme nous avons pu le constater lors de nos recherches, même si la loi stipule que les documents sont accessibles, dans la pratique ce n'est pas souvent le cas, d'où l'usage de l'expression « réputés accessibles ».

² En 1766, le Finlandais Anders Chydenius, pasteur et député au Parlement de Suède (la Finlande était alors sous domination suédoise) réussit à faire adopter un décret relatif à la liberté de la presse et au droit d'accès aux documents publics. (Ader & Schoenthal 2005)

³ Le droit d'accès aux documents publics à travers le monde : tableau de synthèse réalisé à partir des documents de Banisar (Banisar 2006) et (Vleugels 2008), revu, corrigé et complété par l'auteur. Ce tableau peut être consulté sur le site : <http://www.docinfos.fr>

⁴ Dans cet article, l'expression *responsabilité reddition de compte* est utilisée dans le sens d'« *accountability* » en anglais. Ce mot n'a pas d'équivalent en français. Il ne peut pas être traduit par *imputabilité* qui permet d'imputer une faute à quelqu'un, mais ce n'est pas pour autant que ce quelqu'un doit en rendre compte.

Cette étude comparative tente de répondre aux interrogations suivantes : dans quelle mesure les TIC, quasi instantanées et multidimensionnelles, contribuent-elles aux transformations de la médiation politique ? Peut-on affirmer que grâce à ce libre accès à l'information et à la possibilité de partage et de réutilisation, le citoyen devient partie prenante des choix politiques et sociétaux ? Assiste-t-on à un glissement d'une démocratie électorale vers une démocratie participative et le citoyen-électeur deviendra-t-il citoyen-acteur grâce aux progrès massifs des technologies de l'information donnant ainsi à notre système politique de nouvelles formes de légitimation de son action et de ses représentants ?

Cadre de l'étude

S'agissant d'étudier la politique d'accès aux documents publics et de faire une étude comparative entre les États-Unis, la France et le Royaume-Uni, les visées de cette recherche sont clairement exploratoires.

Éclairage terminologique

Dans les textes compilés, nous avons relevé plusieurs expressions utilisées avec plus ou moins de restriction pour désigner le droit d'accès aux documents produits par ou pour l'État et détenues par les administrations⁵. Dans cette étude, nous entendons par accès aux « documents publics » l'accès à « *toutes informations enregistrées sous quelque forme que ce soit, rédigées ou reçues et détenues par les autorités publiques* » tel que défini par le Conseil de l'Europe⁶.

Il existe une différence entre documents publics⁷ et archives⁸. Dans la plupart des pays, des lois spécifiques pour chacun de ces types de documents cohabitent. C'est dans le processus de sélection, qui induit une certaine subjectivité, et dans le délai de communicabilité qui varie selon les pays, que réside la différence. Donc, avant la loi sur la liberté d'accès aux documents publics, étaient accessibles les documents versés aux archives après l'écoulement du délai de prescription. Après la loi, tous les documents administratifs sont réputés accessibles sauf exemption. Cette étude traitera uniquement de l'accès aux documents publics et non des documents d'archives.

Les pays étudiés

Notre intérêt pour ce sujet a été suscité par une action de Barack Obama qui, au lendemain de son investiture du 20 janvier 2009, a remis la *Freedom of Information Act* (FOIA) au centre du pouvoir et a incité à la diffusion proactive des données en utilisant les nouvelles

⁵ Citons « documents administratifs », « documents gouvernementaux », « informations officielles », mais également « droit d'accès à l'information », « droit de savoir », « droit à l'information », « liberté de l'information », « liberté d'accès à l'information administrative », « droit d'accès aux documents administratifs. Notons qu'en anglais également différentes expressions sont utilisées : « Freedom of Information (FOI) », Open Government Act, Sunshine law, etc.

⁶ Conseil de l'Europe. Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics : STCE n° 205. 18/6/2009. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm>

⁷ « Sont considérés comme documents administratifs... quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, 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. » in : Legifrance.gouv.fr. 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 : Version consolidée au 8 mai 2010.

⁸ « Ensemble des documents quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale ou par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité » (Code du patrimoine Titre II, Chapitre II, art. L. 211-1)... « À l'expiration de leur période d'utilisation courante, les archives publiques [...] font l'objet d'une sélection pour séparer les documents à conserver des documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique, destinés à l'élimination ». (art. L. 212-2) in : Legifrance.gouv.fr. Code du patrimoine. Version consolidée au 14 juillet 2010.

technologies. Ce qui nous a amené à nous interroger sur ce qu'il en était en France. Quelques mois plus tard, le 10 juin 2009, lors de son discours sur le renouveau de la constitution au Parlement, le Premier ministre britannique de l'époque, Gordon Brown, avait annoncé avoir demandé à Tim Berners-Lee, inventeur du Web, d'aider le gouvernement dans sa réforme pour rendre accessibles les données publiques via le Web (Brown 2009a). Compte tenu de l'importance du personnage, nous avons jugé que son approche serait digne d'intérêt.

Critères de comparaison

Pour mener cette étude, nous nous sommes référés à la littérature existante en veillant à varier les sources afin d'avoir des avis et des contres avis. Pour chaque pays, nous avons suivi un même schéma. Nous avons cherché à connaître :

- Les lois et les actions des gouvernements concernant l'accès aux documents publics. L'interrogation des bases de données juridiques de chaque pays et institutions a permis de suivre l'évolution historique en étudiant les lois, les décrets et les amendements (progressions, régressions, etc.).
- Les points de vue officiels, les actions gouvernementales et les avis d'experts en consultant les portails des administrations directement concernées comme les sites des ministères de la justice et les rapports officiels.
- L'application sur le terrain des lois en vigueur, les réclamations des citoyens et les dysfonctionnements relevés. Ce type d'informations est accessible sur les sites et les rapports des institutions indépendantes mises en place par les instances décisionnelles ainsi que dans la presse, les rapports d'associations et d'ONG, et quelques rares ouvrages.
- Le rôle des organisations et fondations qui militent en faveur de la transparence, la responsabilité reddition de comptes. Ceci a permis de suivre leurs actions, de connaître leurs positions et d'avoir une interprétation voire un contre avis des lois et des actions gouvernementales.
- L'usage qui peut être fait de ces données en faveur de plus de transparence et plus de démocratie notamment à travers les initiatives citoyennes.

L'accès aux documents publics

La liberté d'accès à l'information telle que définie dans l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme est un droit fondamental de la personne humaine⁹. D'une part, elle permet aux individus de protéger leurs droits. D'autre part, elle constitue une barrière contre les abus, la mauvaise gestion et la corruption notamment dans l'attribution des marchés publics et dans les transactions financières. Elle peut également être bénéfique pour les gouvernements eux-mêmes. Les décisions susceptibles d'être rendues publiques sont prises avec plus d'objectivité et adoptées pour des raisons justifiables. Sans oublier que l'ouverture et la transparence dans le processus de prise de décision peuvent améliorer la confiance des citoyens dans les actions du gouvernement.

⁹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales telle qu'amendée par les Protocoles n^{os} 11 et 14 accompagnée du Protocole additionnel et des Protocoles n^{os} 4, 6, 7, 12 et 13. <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/086519A8-B57A-40F4-9E22-3E27564DBE86/0/FrenchFrançais.pdf>.

Les TIC au service de la transparence

La politique menée par l'Union européenne - depuis la « stratégie de Lisbonne » en mars 2000 jusqu'au programme *i2010*¹⁰, en passant par *eEurope 2002*¹¹ et *eEurope 2005*¹² sur la société de l'information – a conduit les administrations à proposer leurs services en ligne menant vers l'e-gouvernement et aujourd'hui au Gouvernement 2.0. Ces différents programmes sont accompagnés d'une politique d'*e-inclusion*¹³ pour lutter contre la fracture numérique¹⁴ et mettre tous les citoyens sur le même pied d'égalité.

L'e-Gouvernement couvre trois réalités :

- L'information : l'administration informe ses administrés grâce à des sites portant sur le service public, la vie publique, etc.
- La communication : la capacité de l'administré à échanger de manière interactive des informations avec les différents services de l'état.
- Les transactions : l'administration facilite les démarches du citoyen en mettant à sa disposition tous les formulaires de l'État. Elle lui donne également la possibilité de demander des documents officiels en ligne et de payer ses impôts et cotisations, etc.

L'e-Gouvernement met donc l'accent sur la qualité, l'efficacité et la rapidité du service public, l'e-Gouvernement rapproche l'administration du citoyen, favorise l'accessibilité et la communication non seulement entre l'administration et l'administré, mais également entre les services de l'État eux-mêmes notamment grâce à l'interopérabilité offerte par l'adoption des formats ouverts. Néanmoins, ce n'est pas pour autant que l'on peut affirmer que ces modes de communication ont eu une incidence particulière sur le processus démocratique, il a été démontré que des facteurs psycho-socio-culturels interfèrent et influencent ces usages.

Le Gouvernement 2.0 est la suite logique du développement des lois sur la liberté d'accès aux documents publics et le développement des TIC. Cette notion, apparue en 2005, met la satisfaction du citoyen au cœur du gouvernement et non plus les besoins de l'administration tel que ce fut le cas durant la période 1999-2005. Il ne suffit qu'un gouvernement adopte les technologies du Web 2.0 comme les blogs, les flux RSS, les wikis, etc. pour qualifier un gouvernement de Gouvernement 2.0. Il est important que ces outils favorisent l'efficacité des gouvernements, la participation citoyenne à l'élaboration interactive des politiques publiques, la collaboration entre les organes des différentes administrations eux-mêmes et la collaboration avec les ONG dans le but de « *mieux résoudre les problèmes collectifs au niveau d'une ville, d'un état, au niveau national comme au niveau international* » (O'Reilly 2010). Trois mots-clés qualifient donc la philosophie du Gouvernement 2.0 : la transparence, la participation du public qui partage ses idées et son expertise, et la collaboration.

¹⁰ i2010: la société de l'information et les médias au service de la croissance et de l'emploi. In : eEurope : Synthèse de la législation de l'UE. 1^{er} juin 2005. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/c11328_fr.htm et

i2010 : A European Information Society for growth and employment. In : Europe's Information Society. http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/index_en.htm

¹¹ eEurope 2002 13 mars 2001. eEurope : Synthèse de la législation de l'UE http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/124226a_fr.htm

¹² eEurope 2005. 28 mai 2002. In : eEurope : Synthèse de la législation de l'UE. http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/124226_fr.htm

¹³ Social inclusion, better public services and quality of life. (European Commission 2010)

¹⁴ An information society for all. http://ec.europa.eu/information_society/tl/soccul/eincl/index_en.htm

La liberté de l'information et la diffusion proactive des données est une condition sine qua non à la réussite de ce modèle de gouvernance qui peut aussi être qualifié de cybergouvernance. Cette liberté d'accéder aux données permet aux journalistes et aux organisations non gouvernementales de détecter les dysfonctionnements et les anomalies de gestion. Au-delà de la transparence, la possibilité d'accéder aux données favorise l'innovation et crée des opportunités économiques.

Les États-Unis

Dans un contexte de guerre du Vietnam et sous la pression de l'opinion publique, la loi sur la liberté de l'information ou la *Freedom Of Information Act* (FOIA) a été signée le 4 juillet 1966 par le Président Lyndon Johnson (1963-1969). Elle est entrée en vigueur en 1967. Elle stipule que les agences fédérales sont obligées de transmettre leurs documents, non touchés par les exemptions¹⁵, à quiconque qui en fait la demande, quelle que soit sa nationalité. En réalité, les auditions menées par le Congrès entre 1972 et 1974 prouvent que les agences fédérales ont complexifié l'accès aux documents par des coûts de reproduction très élevés et par des « tactiques de contamination » en intégrant aux dossiers des documents non communicables (Lopez et al. 2004). Compte tenu de ces constats, la loi fut amendée en 1974 pour remédier à ces blocages. Malgré le veto du Président Gerald Ford (1974-1977), cet amendement est passé grâce aux votes du Sénat et du Congrès.

Si le Président Jimmy Carter (1977-1981) a renforcé cette loi en 1978¹⁶, ce ne fut pas le cas de Ronald Reagan (1982-1995) qui, invoquant des raisons de sécurité, l'a restreint considérablement (The National Security Archive 2010). Il fallut attendre le décret présidentiel de Bill Clinton du 17 avril 1995, pour revenir vers une déclassification massive (Greff & Kahn 1999). En 1996, le Congrès vota l'amendement sur l'*Electronic Freedom of Information Act* afin d'intégrer les nouveaux supports numériques¹⁷.

Le 12 octobre 2001, la FOIA régressa suite à un mémorandum du Procureur général ordonnant que toute décision discrétionnaire faite par une agence, lorsqu'elle communique une information protégée, doit être prise après examen complet et délibéré des intérêts institutionnels, commerciaux et personnels pouvant être mis en cause lors de la divulgation de ces informations¹⁸. L'*Intelligence Authorization Act of 2003*¹⁹ compléta cette restriction en interdisant aux services secrets de communiquer des documents à tout gouvernement étranger ou à une organisation gouvernementale internationale que ce soit directement ou via un représentant.

La restriction était telle qu'en 2006, date du 40^e anniversaire de la FOIA, Jimmy Carter, dénonça l'obsession des dirigeants pour le secret et les accusa de pratiquer une politique d'obstruction. Il appela à renforcer la FOIA, à mettre en place un organe de contrôle et à

¹⁵ Les documents exemptés sont ceux qui touchent à la sécurité nationale, aux secrets défense, à la politique étrangère, aux secrets de fabrication, au respect du secret médical, au respect de la vie privée, aux informations géologiques et aux informations géophysiques. The Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act. United States, 2009. http://www.justice.gov/oip/foia_guide09.htm

¹⁶ Executive Order 12065 - National Security Information. June 28, 1978. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=31009>

¹⁷ The Freedom of Information Act : 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law N°. 104-231, 110 Stat. 3048. FOIA Update. Vol. XVII, No. 4. http://www.justice.gov/oip/foia_updates/Vol_XVII_4/page2.htm

¹⁸ Attorney General. Memorandum for Heads of all Federal Departments and Agencies : The Freedom of Information Act . October 12, 2001. <http://www.justice.gov/archive/oip/011012.htm>

¹⁹ DOJ. (2004). Freedom of Information Act Guide : Introduction. <http://www.justice.gov/oip/introduc.htm>

prévoir des sanctions pour non-respect de la loi. Il conclut, « *nous ne pouvons pas considérer la liberté d'information comme acquise. Notre démocratie en dépend* » (Carter 2006).

Il semble qu'il fut entendu puisqu'en 2007 l'*Open Government Act* incita les agences à mieux s'adapter à l'environnement numérique et renforça les actions disciplinaires en cas de refus abusifs. Il créa notamment l'*Office of Government Information* ayant pour mission de veiller à l'application effective de la FOIA²⁰.

Comme nous pouvons le constater, l'application de la FOIA est fluctuante : tantôt elle est renforcée, tantôt elle est restreinte. Malgré ces réticences, les États-Unis ont franchi un grand pas vers la cybergouvernance et en ce qui concerne l'e-gouvernement l'offre est très riche et les démarches des citoyens sont simplifiées grâce à l'Internet. Un portail unique permet d'accéder à tous les services de l'Etat²¹. De plus, chacun des sites administratifs consacre une section pour expliquer comment accéder et obtenir les dossiers de l'administration concernée²². Il y a donc une démarche volontariste de la part de l'Etat pour informer les citoyens de leur droit.

Obama, une présidence sous le signe de la transparence

Riche de son expérience de travailleur social, Obama « *croit que chacun d'entre nous, quels que soient son âge, son origine ou sa manière de vivre, peut faire quelque chose pour contribuer à la vie de la nation* »²³. Au lendemain de son élection, le 21 janvier 2009, il a remis la FOIA au centre du pouvoir. Dans son mémorandum adressé à toutes les agences fédérales, il déclara que la démocratie exige une responsabilité-reddition de compte et que cette responsabilité exige une transparence. Il incita toutes les agences gouvernementales à mener des actions claires afin de faciliter l'accès à l'information publique et à ne pas attendre des demandes spécifiques pour les diffuser. Il demanda même que toutes les agences utilisent les technologies modernes pour informer les citoyens sur les actions de leur gouvernement (Obama 2009).

Pour faire suite à cette demande, le Procureur général a envoyé le 19 mars 2009, un mémorandum aux directeurs des départements et des agences dans lequel il abroge le mémorandum restrictif d'octobre 2001 et réaffirme l'adhésion de la nation aux principes de reddition de comptes et de transparence et incite chacun à assumer sa part de responsabilité pour atteindre ces objectifs et concrétiser l'idée d'une administration transparente. Pour ce faire, il a exigé que les institutions diffusent l'information de manière proactive et qu'elles répondent promptement aux demandes des citoyens²⁴.

En conformité avec les consignes de Barack Obama, le Directeur du Bureau de la gestion publique et du budget (OMB) a signé le 8 décembre 2009, une directive sur la transparence administrative. Il s'agit de l'acte le plus marquant dans la politique américaine en faveur du gouvernement 2.0. Cette directive ordonne aux directeurs des départements exécutifs et aux

²⁰ United States department of Justice, Office of Information Policy : FOIA Post. <http://www.justice.gov/oip/foiapost/2009foiapost20.htm>

²¹ USA.gov : Government made Easy. <http://www.usa.gov>

²² FBI : <http://foia.fbi.gov/>; DOJ : <http://www.justice.gov/oip/> ; Health : <http://www.hhs.gov/foia/>, etc.

²³ Obama, M. (2008). Transcript : Michelle Obama's 'One Nation'. ElectionCenter2008, (August 25). <http://www.cnnstudentnews.cnn.com/2008/POLITICS/08/25/michelle.obama.transcript/index.html>

²⁴ Attorney General. Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies : The Freedom of Information Act (FOIA). March 19, 2009. <http://www.justice.gov/ag/foia-memo-march2009.pdf>.

agences de prendre des mesures concrètes « pour mettre en œuvre les principes de la transparence, de la participation et de la collaboration ». Elle répartit ses actions en quatre groupes : la publication des informations gouvernementales en ligne ; l'amélioration de la qualité de cette information ; la création et l'institutionnalisation de la culture de transparence et la mise à jour des politiques afin qu'elles soient adaptées à ces changements.

Outre le fait de fixer des échéances et des objectifs précis avec une feuille de route bien claire, cette directive incite à ce que les données soient faciles d'accès, téléchargeables dans un format interopérable, lisible par les machines sans aucune restriction pour la réutilisation et que les technologies soient utilisées pour leur diffusion afin de permettre au public d'être informé et d'apporter sa contribution à tous les projets. Chaque institution doit publier un rapport annuel sur la FOIA et inciter le public à donner son avis sur le type de documents à déclassifier en priorité à l'avenir. Dans un délai de 60 jours, soit au 6 février 2010, chaque agence devait avoir créé sa propre page Web sur l'activité de l'agence en matière de transparence gouvernementale et pour le 8 décembre 2010, chaque agence devait réduire les arriérés de demandes de documents d'au moins 10%²⁵.

Le 8 mars 2010, l'adjoint au directeur du bureau de la gestion publique²⁶ a publié un cadre de référence dans lequel il encourage les agences à organiser des concours et des prix afin de promouvoir la transparence, l'innovation et les missions des agences²⁷.

À l'occasion de la *Sunshine Week*²⁸, Sharon Theimer, journaliste à l'*Associated Press* a intitulé son article « *Promises, Promises : Records Not So Open with Obama* »²⁹. Le rapport du *National Security Archive* pointe des retards dans la communication des documents qui remontent à plus de 18 ans, mais il est encore trop tôt pour tirer des conclusions. D'ailleurs, le Directeur du *National Security Archive*, Tom Blanton, concède que « l'administration d'Obama mérite un A pour ses efforts, mais un *Incomplet* pour les résultats. Il est très tôt pour qu'un jugement définitif soit porté, certaines agences réalisent un bon travail, d'autres doivent encore passer à l'acte »³⁰.

Une approche de la base vers le sommet

Le nombre de sites qui répondent au concept du Gouvernement 2.0 sont assez nombreux. Dans cette démarche d'informatisation, les agences fédérales sont assistées par le « *General Services Administration* » (GSA) qui met à leur disposition une série d'applications via le site *Apps.gov*³¹. Plusieurs États³² ainsi qu'un certain nombre d'administrations³³ ont déjà mis leur

²⁵ Orszag, P.R. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Open Government Directive. December 8 2009. http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-06.pdf

²⁶ Zients, J.D. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies : Guidance on the Use of Challenges and prizes to Promote Open Government. March, 8 2010. http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/m10-11.pdf

²⁷ Vivek Kundra, responsable fédéral des systèmes d'information nommé par Barak Obama, avait déjà initié ce genre d'initiative avec le « Apps for Democracy » < <http://www.appsfordemocracy.org/> > pour la création d'applications composites pour iPhone, Facebook et autres services numériques destinés à faciliter l'accès aux informations municipales. À l'époque, il occupait un poste similaire à la ville de Washington DC.

²⁸ Il s'agit d'une initiative américaine nationale qui œuvre pour la transparence gouvernementale et la liberté de l'information. Elle associe la presse écrite, la télévision, les médias en ligne, les groupes civiques, les bibliothèques, les organisations à but non lucratif, les écoles et toute personne intéressée par « le droit de savoir ». <http://www.sunshineweek.org/About.aspx>

²⁹ Promesses, promesses, les documents ne sont pas si ouverts avec Obama (Theimer 2010)

³⁰ Sunshine and Shadows: The Clear Obama Message for Freedom of Information Meets Mixed Results. (Jones et al. 2010)

³¹ Apps.gov. https://www.apps.gov/cloud/advantage/main/start_page.do

³² Georgia <http://www.open.georgia.gov>, Illinois : <http://accountability.illinois.gov>, Kansas <http://www.kansas.gov/KanView/>, Missouri <http://mapyourtaxes.mo.gov/MAP/Stimulus/>, Oklahoma <http://www.ok.gov/okaa>, etc.

budget en ligne. Compte tenu de leur nombre, nous présentons uniquement les sites les plus emblématiques au niveau national, quelques exemples d'appels à idées ainsi que des initiatives citoyennes.

Data.gov

Partant du principe que les données produites par les administrations sont des biens publics et doivent être mis à la disposition des contribuables, le site Data.gov est en ligne depuis mai 2009. Développé par le *Federal CIO Council*³⁴ et hébergé par le GSA, il présente un ensemble de données produites par le pouvoir exécutif du gouvernement fédéral ainsi que des renseignements sur la façon d'y accéder et des outils nécessaires pour les exploiter à bon escient. Selon l'administration, ces données sont de qualité, décrites avec des métadonnées, lisibles par machine et disponibles dans des formats ouverts. Le but est de permettre un usage créatif en dehors du cadre gouvernemental tout en encourageant l'innovation. Ce site « *vise à accroître la transparence de l'État et cherche à doter l'Administration d'un niveau d'ouverture sans précédent. L'ouverture rendue possible par Data.gov renforcera la démocratie de notre pays et favorisera l'efficacité et l'efficience de l'Administration* »³⁵. Cependant, les données restent difficiles d'accès pour les néophytes.

Recovery.gov

En février 2009, Barak Obama a initié un plan de relance de l'économie américaine. *Recovery.gov* porte à la connaissance du contribuable les dépenses effectuées dans le cadre de ce plan qui est financé par l'argent du citoyen. L'internaute a la possibilité de signaler d'éventuels fraude, gaspillage ou abus. D'ailleurs, sur chaque page on peut y lire : « *Recovery.gov est un site officiel du gouvernement américain qui fournit un accès facile aux données liées aux dépenses du plan de relance (Recovery Act) et qui permet de signaler les fraudes, les gaspillages et les abus potentiels* ». Cette politique de transparence rend chaque État responsable devant ses administrés des dépenses engagées et l'oblige à en rendre compte. Un lien permet de télécharger toutes les données de ce site³⁶ dans un format ouvert et un guide de l'utilisateur en facilite l'exploitation.

Share your ideas

Dans le cadre de l'initiative sur l'Open Government, le citoyen est sollicité « *pour faire entendre sa voix* » dans tous les domaines. Pour ce faire, il suffit qu'il sélectionne sur *Share your ideas*³⁷ la thématique qui l'intéresse : agriculture, défense, environnement, santé, etc. Pour chaque sujet, il peut partager ses idées, en discuter et discuter de celles des autres comme il peut tout simplement voter pour l'idée qu'il considère la meilleure.

³³ IT Dashboard <http://it.usaspending.gov/>

³⁴ La mission du CIO est d'améliorer les pratiques des agences fédérales liées à la conception, l'acquisition, le développement, la modernisation, l'utilisation, l'exploitation, le partage et le rendement des ressources d'information du gouvernement fédéral. <http://www.cio.gov/Documents/CIOCouncilStrategicPlan2007-2009.pdf>

³⁵ Data.gov. <http://www.data.gov/about>

³⁶ Recovery.gov : Track the money. Download Center. <http://www.recovery.gov/FAQ/Pages/DownloadCenter.aspx>

³⁷ Share your ideas. http://www.usa.gov/webcontent/open/tool_agency_poc.shtml. Accessible depuis le 6 février 2010

En dehors de ce répertoire qui référence la plupart des initiatives fédérales, nous avons également repéré des sites de certaines villes qui font un appel à idées pour des problèmes locaux. C'est le cas des villes de Seattle³⁸, Santa Cruz³⁹, etc.

Les concours

Toujours dans le cadre de la sollicitation du public, plusieurs concours ont été lancés. Parmi ceux-ci, on peut citer le *GreenGov Challenge*⁴⁰ pour un gouvernement plus écologique, le *Save award*⁴¹ qui sollicite les fonctionnaires pour aider les administrations à faire des économies, l'« *International Research Ethics Education And Curriculum Development Award (Bioethics)* » qui est même ouvert à l'international⁴².

En conclusion, l'examen de ces initiatives a permis de constater que la plupart des sites répondent aux critères fixés par la directive sur l'Open Government. Il existe bel et bien une volonté de transparence perceptible par le nombre de bases de données publiées. Il en est de même pour la collaboration entre l'administré et l'administration. Le contribuable peut contrôler les comptes, signaler les erreurs et détecter les gaspillages. Il peut même télécharger les données dans des formats ouverts qui facilitent la réutilisation et qui lui offrent la possibilité d'innover en créant de nouveaux services. Quant à la participation, il est bien clair que le citoyen est sollicité pour de nouvelles idées de gouvernance, d'ailleurs sur chaque site, une section lui permet de prendre la parole.

La réutilisation des données

Les nombreuses organisations qui militent pour plus de démocratie et de transparence sont parmi les plus grands consommateurs de données publiques. OMB Watch, association à but non lucratif qui œuvre pour la transparence, la responsabilité et la participation citoyenne, les réutilise dans plusieurs de ses portails tels le *BailoutWatch.net*⁴³ et le *FedSpending.org*. Le premier informe sur « *ce que le gouvernement et le secteur financier font de l'argent du contribuable avec les plans de sauvetage* ». Le deuxième, initié avec l'appui de la *Sunlight Foundation*, permet de détailler les dépenses des différentes agences fédérales.

Les individus utilisent également ces données pour faire pression sur les gouvernements. L'*EveryBlock.com* référence les crimes dans différentes villes des États-Unis, ce qui oblige les instances concernées à agir. Le *Citizens Against Government Waste*⁴⁴ pointe les gaspillages de l'État. Le *SeeClickFix*⁴⁵ permet aux citoyens de signaler un problème local, il est directement transmis à l'administration en question ce qui l'incite à y remédier puisque tout est daté et documenté. Le *City sourced*⁴⁶ poursuit les mêmes objectifs que *SeeClickFix*, mais pour le signalement se fait par smart phones.

³⁸ Ideas for Seattle. <http://www.ideasforseattle.org/forums/27772-city>

³⁹ Santa Cruz City Budget. <http://santacruz.uservoice.com/forums/18105-solutions-suggestions>

⁴⁰ Introducing the GreenGov Challenge - A Bottom-Up Approach to Greening Government. <http://www.whitehouse.gov/blog/Introducing-the-GreenGov-Challenge-A-Bottom-Up-Approach-to-Greening-Government/>

⁴¹ The President's Save Award. <http://www.whitehouse.gov/save-award/>

⁴² International Research Ethics Education And Curriculum Development Award (Bioethics) http://www.fic.nih.gov/programs/training_grants/bioethics/

⁴³ Ce site est à l'initiative de plusieurs organisations : Center for Economic and Policy Research, Economic Policy Institute, OMB Watch, OpenTheGovernment.org, Project on Government Oversight (POGO), Taxpayers for Common Sense.

⁴⁴ Citizens Against Government Waste. <http://www.cagw.org/>

⁴⁵ See Click Fix. <http://www.seeclickfix.com/>

⁴⁶ City sourced <http://www.citysourced.com/>

La France

Membre fondateur du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, la France est réputée pour être le pays des droits de l'homme. L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789⁴⁷ qui stipule que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* » avait prévu le contrôle par le peuple des dépenses de l'état. Cet article a été repris dans la constitution française⁴⁸. Pourtant ce droit ne figure pas dans la loi du 17 juillet 1978 sur l'accès aux « documents administratifs ». Depuis, plusieurs changements ont été introduits, citons l'ordonnance 2005-650 du 6 juin 2005⁴⁹, qui transposa la directive de l'Union européenne concernant la réutilisation des informations du secteur public. La dernière version consolidée de cette loi date du 8 mai 2010. Il convient de souligner que cette loi concerne uniquement les documents, certains types de documents⁵⁰, de ce fait, elle est plus restrictive. Sont également exclus les documents en cours de préparation, les textes qui relèvent des processus de décision du Parlement⁵¹ et la liste des exemptions, fixée dans l'article 6, est beaucoup plus longue. D'ailleurs, il convient de souligner qu'au 29 juillet 2010, la France n'a pas encore signé la convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics⁵², bien qu'elle ait été présente lors des délibérations.

L'ordonnance du 29 avril 2009, prise en application de l'article 35 de la loi du 15 juillet 2008 relative aux archives publiques, est venue préciser que le régime des documents administratifs, comme celui des archives, est le libre accès. Il existe également une autorité administrative indépendante, la « Commission d'accès aux documents administratifs » (CADA) qui est chargée de veiller à l'application de la loi et dont les compétences ont été élargies par l'ordonnance n°2010-462 du 6 mai 2010. Cependant, elle n'a qu'un avis consultatif - obligatoire pour qu'un demandeur puisse faire un recours contentieux - et non pas exécutoire.

Dans la pratique, cette loi se heurte à l'esprit conservateur des individus et les administrations sont très réticentes pour communiquer les données. Si cette attitude est nécessaire lorsqu'il s'agit de données personnels qui peuvent porter atteinte à la vie de personnes en vie⁵³, ceci est injustifiable lorsqu'il s'agit d'autres données. De plus, la CADA manque de moyen pour former les fonctionnaires à cette culture d'ouverture. Il est donc nécessaire qu'une action d'envergure soit menée pour que la loi soit moins restrictive et pour plus de transparence.

⁴⁷ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/print/5076.htm>

⁴⁸ Assemblée Nationale. Constitution. 74 p. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_1

⁴⁹ 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>

⁵⁰ 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. (Loi n°78-753 du 17 juillet 1978)

⁵¹ Les actes et documents produits ou reçus par les assemblées parlementaires sont régis par l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

⁵² Convention du Conseil de l'Europe sur l'accès aux documents publics (STCE n° 205), 18 juin 2010. <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/205.htm>

⁵³ A ce propos, voir : AAF. La réutilisation des données nominatives ? Gare au fichage des individus ! 6 juillet 2010. <http://www.archivistes.org/La-reutilisation-des-donnees>

Les actions de l'État

Le rapport du groupe d'experts de la relation numérique à l'utilisateur (Riester et al. 2010) a identifié les différents problèmes des sites de l'administration française et proposé des solutions. Les actions de la France en matière de Gouvernement 2.0 n'en sont pas moins encore très timides. Certes, il existe la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME)⁵⁴ rattachée au Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État qui « *conseille les ministères dans leurs stratégies de transformation, identifie avec eux les leviers de modernisation les plus structurants et les accompagne dans la mise en œuvre des plans de transformation et des décisions adoptées dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), lancée en juin 2007 par le Gouvernement. L'enjeu : transformer l'État pour maîtriser et rationaliser les dépenses publiques tout en améliorant la qualité des politiques publiques et le service rendu aux usagers* ». ⁵⁵

Cependant, contrairement aux États-Unis, il n'existe pas de plateforme de diffusion des données publiques du type Data.gov. Le Conseil des ministres du 30 juin 2010 a tout simplement affiché sa volonté de créer « un *État lab*, portail internet recensant les données existantes et permettant leur réutilisation [...] pour favoriser l'accès et la valorisation des données publiques »⁵⁶.

Dans le cadre de la RGPP⁵⁷, l'Agence du Patrimoine Immatériel de l'État (APIE) a été créée. Opérationnelle depuis septembre 2007, elle poursuit trois objectifs : « *optimiser l'impact de la gestion du patrimoine immatériel sur l'économie ; tirer parti d'une meilleure valorisation des actifs pour moderniser les services publics, soutenir la conduite des politiques publiques au profit des usagers et contribuer au désendettement et prémunir l'État et les usagers contre d'éventuels risques de détournement* »⁵⁸. À la lecture du rapport d'activité de cette agence⁵⁹, il semble que le gouvernement s'oriente vers une politique de commercialisation des données qui va à contre-courant d'une politique d'ouverture.

Parmi les autres mesures, le gouvernement a créé le 11 janvier 2010, la Direction de l'information légale et administrative (DILA) par fusion de la Documentation Française et des Journaux officiels. Cette entité a deux missions : « *d'une part de publier et de diffuser la norme juridique française et ses différentes sources et de faciliter l'accès au droit (textes législatifs et réglementaires, débats et questions parlementaires, circulaires ministérielles, codes officiels, conventions collectives...)* et *d'autre part une mission de service public de la transparence économique et financière par la publication d'annonces légales concernant la vie des entreprises, des associations et des marchés publics* ». ⁶⁰ La DILA gère différents sites, entre autres :

⁵⁴ Créée par décret n°2005-1792 le 30 décembre 2005.

⁵⁵ Mission et organisation, 2010. http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/DGME_Plaquette_01.04.10.pdf

⁵⁶ APIE. Conseil des ministres du 30 juin 2010 : revue générale des politiques publiques.

<https://www.apiefrance.fr/sections/actualites/conseil-des-ministres-du-30-juin-2010-revue-generale-des-politiques-publiques/view>

⁵⁷ Le site de la révision générale de la politique publique. <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php>

⁵⁸ Missions de l'APIE. https://www.apiefrance.fr/sections/presentation_apie/missions/missions_de_l_apie

⁵⁹ APIE. Rapport d'activité. <https://www.apiefrance.fr/>

⁶⁰ Dossier de presse : Présentation du site Info-financiere.fr, 27 janvier 2009. [En ligne] http://www.journal-officiel.gouv.fr/documents/espace_presse/doss_presse_site_infocfinanciere.doc

- Info-financiere.fr qui archive des informations financières réglementées des sociétés cotées⁶¹ et le Bulletin des annonces légales obligatoires (BALO)⁶² qui diffuse les décisions individuelles de l'Autorité des marchés financiers (AMF). Ces deux sites permettent la rediffusion des données avec contrat de licence pour le prix de 12 000 € par an⁶³.
- Legifrance.gouv.fr diffuse depuis 2002⁶⁴ les données juridiques. Cependant, la réutilisation de ces données est soumise à un contrat de licence⁶⁵ et le coût de mise à disposition est facturé suivant un barème fixe⁶⁶ chaque année par un arrêté.

La DILA prévoit également la possibilité de mise à disposition, sous licence, des données sous forme de fichiers documentés et conformes aux standards en vigueur (XML et CSV) des contenus des sites service-public.fr, vie-publique.fr, ladocumentationfrancaise.fr et formationpublique.fr. D'autres sites offrent la possibilité d'accéder aux documents publics à usage non-commercial comme celui du Centre de documentation Économie-Finances (CEDEF) classé par thèmes⁶⁷, le site de l'Insee⁶⁸, l'observatoire des territoires⁶⁹, etc.

Cet aperçu nous permet de déduire que même si les sites de l'administration française offrent la possibilité de consulter gratuitement les données, il est impossible de les réutiliser et les tarifs sont encore trop élevés pour encourager les innovations et avoir un impact sur la vie économique et politique. Nous sommes encore loin de l'état d'esprit qui régit le Gouvernement 2.0 qui promeut la transparence, la coopération et la collaboration au service de la démocratie.

La participation citoyenne

Dans le cadre de la modernisation de l'État, la DGME sollicite les citoyens pour qu'ils donnent leur avis, partagent leurs idées et déposent des propositions via le site *Ensemble simplifions*⁷⁰ en ligne depuis mai 2009. Les collaborations concernent quatre rubriques : les particuliers, les entreprises, les collectivités locales et les associations. Le but est de simplifier les démarches des citoyens dans leur vie quotidienne avec l'administration.

Le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, via le site *Promouvoir et développer l'Alternance*⁷¹ en ligne depuis le 15 janvier 2010, fait appel aux jeunes, chefs d'entreprise, enseignants, parents et responsables de recrutements pour donner leur avis, pour voter pour les meilleurs contributions et pour partager leurs expériences. Contrairement au

⁶¹ Ces informations sont transmises par l'Autorité des marchés financiers (AMF) en application de l'article 21 de la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2004 dite directive « transparence »

⁶² Journal-officiel.gouv.fr : consultation des annonces BALO. <http://www.journal-officiel.gouv.fr/balo/>

⁶³ Ibid. Dossier de presse : Présentation du site Info-financiere.fr

⁶⁴ Décret n°2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public de la diffusion du droit par l'internet. <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000413818&dateTexte=>

⁶⁵ Contrat de licence de réutilisation des données diffusées en propre sur le site Légifrance. http://www.legifrance.gouv.fr/html/licences/licences_contrat.htm

⁶⁶ Tarif des licences Légifrance. http://www.legifrance.gouv.fr/html/licences/licences_tarifs.htm

⁶⁷ Répertoire des informations publiques. http://www.minefe.gouv.fr/directions_services/cedef/rip/rip_index.htm

⁶⁸ Bases téléchargeables : accès par thème. <http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/baseTelechTheme.asp#>

⁶⁹ DATAR : Observatoire des territoires. http://www.territoires.gouv.fr/indicateurs/portail_fr/index_fr.php

⁷⁰ Ensemble simplifions : pour des démarches plus simples, votre avis compte !. <http://www.ensemble-simplifions.fr/>

⁷¹ Promouvoir et développer l'Alternance <http://www.ateliers-apprentissage.emploi.gouv.fr/>

premier site, il n'est pas nécessaire de s'inscrire, il suffit d'utiliser son profil Facebook, ce qui est intéressant compte tenu de la cible.

Sur le site Vie-Publique.fr, la section *Débats publics*⁷² permet de se faire une idée sur les grands sujets débattus à un moment donné puisque certaines administrations sollicitent les citoyens pour débattre autour d'une thématique comme « le droit à l'oubli numérique », « la politique agricole commune », etc.

Pour ce qui est du plan de relance de l'économie, le site⁷³ du Ministre auprès du Premier ministre chargé de la mise en œuvre du plan de relance permet de repérer les 1000 projets de la relance et pour chaque projet, il donne le montant global du coût du projet sans aucun détail sur les appels d'offres, les marchés, les entrepreneurs, etc. ce qui fait piètre figure en comparaison avec le site *Recovery.gov* aux États-Unis.

Ce petit tour d'horizon sur les sites qui donnent la parole aux citoyens permet de constater que l'appel à l'opinion publique se fait sur des sujets qui ne concernent pas la politique de l'état, contrairement à ce qui se passe aux États-Unis. De plus, il est regrettable qu'aucune publicité ne soit faite autour de ces initiatives pour qu'elles rencontrent plus de succès.

Les initiatives des collectivités locales

Les collectivités locales ont déjà pris le devant en ce qui concerne la libération des données publiques. La communauté d'agglomération rennaise et Kéolis Rennes⁷⁴ ont été les premiers, à le faire le 23 février 2010⁷⁵. Seules sont concernées les informations relatives à la disponibilité des vélos et des bornes ainsi que les modalités de paiement. À la rentrée 2010, les données sur le réseau de métro et de bus seront également libérées.

La deuxième initiative revient au bureau de « Brest Métropole Océane » qui a également voté le 12 mars 2010, la libération de ses données géographiques. Ce bureau est convaincu que *« c'est en libérant les données publiques et les contenus produits avec de l'argent public que nous faciliterons l'émergence de nouveaux services, que nous permettrons aux habitants et associations de contribuer à enrichir et être acteur du vivre ensemble »*.⁷⁶

D'autres villes examinent la possibilité d'ouvrir leurs données comme Bordeaux, Brest, Montpellier, Nantes, mais aucune application concrète n'a encore abouti.

Les initiatives individuelles

Les initiatives individuelles ne sont pas encore très nombreuses en France ce qui nous permet de les recenser facilement. C'est le cas de :

Mon-Député.fr : site, réalisé par Olivier de Solan, qui permet de consulter sur une même page l'ensemble des votes d'un député sur les textes importants et de connaître tous les votes exprimés par les différents députés lors d'un scrutin.

⁷² Répertoire des débats publics : tous les débats. <http://www.vie-publique.fr/spip.php?page=archivesdebats>

⁷³ Les 1000 projets de la relance : Un nouvel élan pour l'économie française. <http://www.relance.gouv.fr/index.php>

⁷⁴ Kéolis Rennes est l'exploitant du réseau STAR (Services des Transports de l'Agglomération Rennaise) et VéloStars. Les données peuvent être récupérées sur le site <http://data.keolis-rennes.com>

⁷⁵ Dans le communiqué de presse, on pouvait lire : « Pour la première fois en France, une collectivité décide d'ouvrir stratégiquement les données publiques de son réseau de transport, ainsi que les données d'informations pratiques géolocalisées de 1 500 organismes publics et associatifs. Par données publiques de transport sont entendues les données qui constituent le réseau, son infrastructure, la disponibilité des équipements (ascenseurs, escalators, station de vélos) ou la localisation d'un lieu public. ». <http://www.rennes-metropole.fr/index.php?module=media&action=Display&cmpref=183069&lang=fr&width=&height=&format=&alt=>

⁷⁶ Brest Métropole Océane a voté la libération de ses données géographiques. <http://www.a-brest.net/article5725.html>

Nosdéputés.fr : *Observatoire citoyen de l'activité parlementaire* est un site créé à l'initiative du collectif *RegardsCitoyens.org*. Ce dernier a pour objectif de « proposer un accès simplifié au fonctionnement de nos institutions démocratiques ». Il recense des données relatives à l'activité des députés à partir du site de l'Assemblée nationale et du Journal officiel. Le traitement de ces données a permis de dresser une liste de 93 députés⁷⁷ passibles de sanctions pour absentéisme répété lors des travaux en commission. Ces sanctions sont en conformité avec le nouveau règlement de l'Assemblée nationale. Cette publication a suscité un tollé auprès des députés. Ce site offre également aux citoyens la possibilité de donner leurs avis sur des dossiers majeurs débattus à l'Assemblée nationale. Le but est de « faciliter le contact entre les citoyens et les élus ».

Ces initiatives, rendues possibles grâce aux données publiques ouvertes et à l'apport des TIC, sont l'exemple type des contributions d'individus dans l'avancement du débat démocratique. En revanche, le site *SeeClikFix*⁷⁸, présent également en France, ne rencontre pas le succès qu'il a outre-Atlantique.

Le Royaume-Uni

La loi sur l'accès aux informations publiques a été votée en 2000 pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005. Elle est l'aboutissement d'une promesse faite par Tony Blair après son élection au poste de Premier ministre en 1997. Avant cette loi, les documents étaient présumés inaccessibles pour au moins 30 ans. Après, ils étaient présumés accessibles sauf exemption. Depuis, n'importe qui peut effectuer une demande de document d'une administration centrale ou locale et la réponse doit parvenir dans un délai qui n'excède pas les 20 jours. Le Royaume-Uni s'est doté d'un organisme public indépendant, l'*Information Commissioner's Office (ICO)*⁷⁹ « pour promouvoir l'accès aux informations officielles et protéger les données personnelles ». L'ICO a un pouvoir exécutoire, il conseille les citoyens, forme les fonctionnaires, répond aux réclamations des particuliers et approuve les programmes de publication exigés par la FOIA. Il faut signaler qu'avant d'en arriver à ce stade, les débats furent longs. Comme nous pouvons le constater, la mise en place d'une loi sur l'accès aux documents publics fut tardive au Royaume-Uni. Compte tenu des scandales financiers qui ont touché l'Angleterre, la demande du public était pressante. En parallèle, deux journalistes du journal *The Guardian* menaient, depuis mars 2006, une campagne intitulée « *Give us back our crown jewels* » ou *Rendez-nous les bijoux de la Couronne*⁸⁰. Ils appelaient à une libération des données publiques, puisqu'elles sont financées par les impôts des contribuables et qu'elles n'ont pas à être revendues... parfois à d'autres entités de service public ! Malgré ces avancées, le Royaume-Uni n'a toujours pas ratifié la convention sur l'accès aux documents publics du Conseil de l'Europe.

Le citoyen au cœur de la réforme

En juin 2009, Gordon Brown a présenté au Parlement sa stratégie de développement jusqu'en 2020 qui se fonde sur le renouveau démocratique, la modernisation des services publics et la préparation du pays à la sortie de crise. Dans cette réforme, le gouvernement est convaincu

⁷⁷ (Regards Citoyens, 2010)

⁷⁸ SeeClikFix. <http://fr.seeclickfix.com/citizens>

⁷⁹ Information Commissioner's Office. <http://www.ico.gov.uk/>

⁸⁰ Free Our Data: Make taxpayers' data available to them. <http://www.freeourdata.org.uk/index.php>

que chaque individu a une responsabilité et qu'il peut apporter sa contribution à la collectivité ; qu'il est nécessaire qu'il y ait une collaboration entre les instances gouvernementales et les citoyens afin de faire face aux défis les plus difficiles que rencontre le Royaume-Uni, et que les institutions se doivent d'être efficaces et responsables (Brown 2009). Dans le cadre de cette réforme, le Premier secrétaire au Trésor a présenté au parlement, en décembre 2009, un rapport⁸¹ sur comment « *améliorer les résultats des services publics en assainissant les finances et en relançant l'économie* ». Il a proposé un plan d'action comprenant trois points : renforcer les rôles du citoyen et de la société civile, refondre les relations entre « *la ligne de front* » et le gouvernement, et économiser de l'argent grâce à des prestations efficaces. En dehors de la simplification des démarches⁸², il recommande entre autres une libération massive des données et des informations publiques afin de promouvoir la transparence, l'efficacité et l'innovation sociale. Ces changements sont motivés par « *une forte demande [...]. Les citoyens [...] s'attendent à de meilleurs services publics, à une plus forte responsabilité-reddition de la part du gouvernement et à plus de transparence dans le secteur public* »⁸³.

Conformément à ce qui a été annoncé, les Anglais sont effectivement sollicités par leur gouvernement pour contribuer à la réforme dans tous domaines. Pour illustrer cela, nous pouvons citer le cas du site *Your Freedom* qui incite les citoyens britanniques à faire valoir leurs idées sur les lois et les règlements qui doivent être abrogés. Du 1^{er} juillet au 8 septembre 2010, 46 000 citoyens ont déposé et commentés 14 000 idées⁸⁴. Il en est de même avec le blog *Spending Challenge*⁸⁵ mis en place en juin 2010. Dans son mode de fonctionnement on peut lire : « *Le récent budget implique une moyenne de 25% de réduction des dépenses pour la plupart des ministères. Nous voulons que vous nous aidiez à trouver ces économies afin que nous puissions réduire les dépenses publiques d'une manière qui soit équitable et responsable* ». Dans les premières semaines, cette démarche concernait uniquement les fonctionnaires, ensuite elle a été élargie à tous les citoyens et plus de 63 000 personnes ont pris part à cette consultation.⁸⁶ Pour encourager l'innovation, le gouvernement a également parrainé le concours *Show Us a better Way*⁸⁷ qui récompense les personnes qui ont les meilleures idées d'applications basées sur la réutilisation de données publiques. Comme on peut le constater, la consultation des citoyens concerne des réformes majeures du Royaume-Uni.

Le Linked data au service de l'administration britannique

Avant d'être désigné pour aider le gouvernement dans sa réforme pour rendre accessibles les données publiques via le Web, Tim Berners-Lee avait fait appel à la communauté pour libérer les données brutes non traitées et/ou non analysées. Cette démarche, désignée sous

⁸¹ (Chief Secretary to the Treasury, 2009)

⁸² Parmi les propositions de simplification, il suffit à un citoyen de déclarer une naissance ou un décès pour que toutes les démarches nécessaires ultérieurement se déclenchent automatiquement.

⁸³ (Chief Secretary to the Treasury 2009)

⁸⁴ Nick Clegg launches Your Freedom : The Idea Store. In : Youtube, (1st July, 2010). <http://www.youtube.com/watch?v=syA61SWaWJ8&feature=related>. - Your Freedom Website Moves into its Next Stage. In : Youtube, September 8, 2010. http://www.youtube.com/watch?v=XOwWIKli_Ag&feature=player_embedded

⁸⁵ Spending Challenge. <http://spendingchallenge.hm-treasury.gov.uk/>

⁸⁶ How the challenge works. <http://spendingchallenge.hm-treasury.gov.uk/how-the-challenge-works/>

⁸⁷ Show Us a Better Way = [Indiquez-nous un meilleur chemin]. <http://www.showusabetterway.co.uk/call/>

l'appellation de « *Free raw data* », permet grâce au « *Linked Data* »⁸⁸, d'exploiter ces données et de construire du sens autour d'elles (Berners-Lee, 2009; 2010). Cette technologie réside dans l'utilisation du Web pour associer des données connexes qui n'étaient pas liées auparavant à travers les métadonnées rattachées aux documents ou via leur structuration sémantique (RDF). La divulgation se fait de manière distribuée ce qui réduit les coûts d'intégration puisqu'il n'est plus nécessaire de dupliquer les informations. Les données sont publiées dans des formats standards⁸⁹ qui les rendent lisibles par machine et facilitent leur réutilisation. Elles sont accompagnées de services supplémentaires sous forme d'API. En adoptant cette solution, la publication des données se fait à des coûts modiques et dans des délais très courts (HM Government 2010).

C'est ainsi que le site *Data.gov.uk*⁹⁰ a vu le jour et est accessible au grand public depuis janvier 2010. Dès son lancement, il renfermait environ 3000 bases de données pouvant être réutilisées soit à titre privé, soit à titre commercial. Le but est de permettre aux développeurs de créer de nouveaux services. Comme énoncé dans le rapport du Premier secrétaire au Trésor, ces données sont accessibles sous une forme lisible en machine, respectent les normes ouvertes et sont conformes aux recommandations du World Wide Web Consortium (W3C). Les données personnelles, classifiées, commercialement délicates et concernant des tiers ne doivent pas y figurer. Il est important de noter que l'accent est mis sur la réutilisation des données afin de créer des opportunités de développement économique. Sur la page d'accueil les applications réalisées à partir de ces données ainsi que les idées pour les ré-exploiter sont mises en avant. La ville de Londres a suivi l'exemple en créant en janvier 2010, le *London datastore*⁹¹. Les objectifs énoncés sont assez significatifs de l'état d'esprit qui anime les Britanniques : « *Libérer les données n'est que la moitié de la bataille. Les données brutes ne vous disent rien jusqu'à ce qu'elles soient présentées d'une manière significative. Nous encourageons les développeurs londoniens à transformer les lignes de textes et de chiffres en des applications, des sites Web et des produits pour mobile que les citoyens trouvent réellement utiles* »⁹².

Les initiatives citoyennes

La possibilité de réutilisation des données a permis aux citoyens de développer des applications qui pallient les manquements des administrations. Ces dernières sont sollicitées directement via le Web et des traces restent visibles à tout un chacun. Les applications sont assez nombreuses et nous nous contenterons de mentionner quelques initiatives de l'association *Mysociety*⁹³ qui développe des sites web pour améliorer la vie démocratique⁹⁴.

⁸⁸ Le Linked Data est un ensemble de règles de publication de données sur le Web qui utilisent les technologies du Web sémantiques. De la même manière que le HTML est employé pour les documents sur le Web, Linked data implique l'utilisation de RDF pour la diffusion des données. (HM Government 2010)

⁸⁹ Pour connaître les standards utilisés par le gouvernement du Royaume-Uni voir : Schemas and Standards <http://www.cabinetoffice.gov.uk/govtalk/schemasstandards.aspx>

⁹⁰ En septembre 2009, le « Cabinet Office Director of Digital Engagement » a fait appel aux développeurs pour les aider à tester ce site en version beta. Plusieurs données étaient disponibles en format RDF.

⁹¹ London datastore. <http://data.london.gov.uk>

⁹² London.gov.uk <http://data.london.gov.uk/>

⁹³ Mysociety.com. <http://www.mysociety.org/>

⁹⁴ Citons : FixMyStreet, FixMyTransport, GroupsNearYou, HassleMe, HearFromYourMP, Mapumental, No10 Petitions Website, PledgeBank, TheyWorkForYou, WhatDoTheyKnow, WriteToThem

C'est le cas de *Where Does My Money Go* ?⁹⁵ qui vise à promouvoir la transparence et l'engagement citoyen à travers une analyse et une visualisation des informations relatives aux dépenses publiques du Royaume-Uni. De *FixMyStreet*⁹⁶ qui permet aux citoyens de faire part des problèmes locaux qu'ils voudraient bien voir résoudre par leurs élus (véhicules abandonnés, lampadaires défectueux, graffitis...). Tous les signalements sont documentés et agrégés et chacun est adressé par courrier électronique aux services de la municipalité concernés, libre à eux d'y répondre ou pas. Ce site a permis de signaler quelques 50 000 problèmes dont la moitié a été résolue.

Sur le même principe, *WhatDoTheyKnow.com* permet aux citoyens de réclamer une information précise d'un service public et la réponse est affichée sur le site. Ce site part du principe que chaque personne a le droit de demander des informations aux autorités et ces dernières ont le devoir de répondre. *TheyWorkForYou.com*, a inspiré le site français *NosDéputés.fr*. Il poursuit les mêmes objectifs.

Constats

En ce qui concerne l'ouverture et la réutilisation des données, ces dynamiques sont encore à l'état de projet en France. La comparaison se fera donc entre les États-Unis et le Royaume-Uni et parmi les actions phares, figure la mise à disposition de données brutes via data.gov et data.gov.uk.

À l'utilisation, data.gov semble réservé aux initiés, il faut bien connaître ce qu'on cherche pour pouvoir le trouver. Ce qui n'est pas le cas de data.gov.uk dont l'interface offre plusieurs modes d'accès : recherche par mots-clés (Search data), choix d'une base de données au hasard (Random dataset), accès à la liste complète des bases (List all datasets), ou par institution (By public Body), ou par index (Common tag) ainsi que par les nuages de tags les plus populaires. La différence ne se situe pas uniquement au niveau de la navigation, mais également au niveau des solutions techniques. Les Américains ont opté pour un hébergement centralisé des données, les Britanniques ont préféré un hébergement distribué. À en croire les spécialistes, ceci a une incidence sur le coût et la rapidité de publication et la solution adoptée pour data.gov.uk est plus judicieuse. Par ailleurs, il semble qu'il y a une disparité en ce qui concerne le contenu tant au niveau du nombre de bases de données publiées que de leur nature. Au lancement, Data.gov.uk offrait environ 3000 bases, à la même date Data.gov en proposait 1000. « Certains critiques ont souligné que le site américain renfermait un ensemble de données relativement non controversées... donc pas de données du Ministère de la Justice ou des données militaires. Ce qui n'était pas le cas du site du Royaume-Uni qui incluait dès le départ 22 bases de données militaires... »⁹⁷

Dans les deux cas, les enjeux sont assez importants tant sur la vie politique que sur la vie économique. Le traitement des données brutes permet de pointer les manquements et les dysfonctionnements et il oblige les autorités à agir pour y remédier et pallier les inégalités.

⁹⁵ Where Does My Money Go ? <http://www.wheredoesmymoneygo.org/>

⁹⁶ FixMyStreet. <http://www.fixmystreet.com/>

⁹⁷ Kirkpatrick, Marshall. "UK launches Open Data Site; puts Data.gov to Shame." ReadWriteWeb, no. January, 20 (2010). http://www.readriteweb.com/archives/uk_launches_open_data_site_puts_datagov_to_shame.php

Conclusion

Cette politique d'ouverture, basée sur des dispositifs techniques, permet aux individus non seulement d'accéder à l'information, mais aussi d'apporter leurs contributions et d'améliorer la gouvernance. À travers les différentes initiatives étudiées, nous avons constaté que les personnes et les organismes qui militent en faveur de la transparence exigent des résultats et réclament des comptes. Dans cette politique d'accès aux documents publics, d'ouverture et de réutilisation des données pour plus de transparence, de responsabilité-reddition de compte, de participation et de collaboration, la France est à la traîne. L'intervention des citoyens est encore limitée. Nous pensons que les « digital natives », habitués dès leur plus jeune âge à vivre avec l'Internet, les réseaux sociaux et l'expression libre que ces technologies leur procurent, ne tarderont pas à se faire entendre comme c'est le cas aux États-Unis et au Royaume-Uni. Les quelques actions timides menées actuellement méritent d'être amplifiées.

En effet, dans ces deux pays nous avons pu voir qu'il existe des outils de masse pour tout un chacun qui abordent les problèmes concrets et les rendent visibles. Ces initiatives font pression sur les pouvoirs publics et contribuent à l'amélioration de la gouvernance. De plus, elles obligent les hommes politiques à plus de responsabilité. Comme ces initiatives traitent la plupart du temps des besoins des citoyens, ces derniers y adhèrent. Ces actions ne peuvent qu'avoir une incidence sur la démocratie. Néanmoins, certains services vont trop loin comme c'est le cas avec *CriminalSearches.com* qui donne accès au casier judiciaire d'un individu et sont à déplorer.

Depuis une vingtaine d'années, les TIC ont révolutionné nos modes de vie que ce soit dans notre manière de lire, d'acheter, de communiquer, etc. Aujourd'hui, nous sommes convaincus que les TIC, associées aux réformes politiques sur l'accès aux documents publics et la libération des données, vont avoir une incidence sur la vie publique et économique et par conséquent sur le système politique. Ce dernier est susceptible de passer d'une démocratie représentative à une démocratie participative malgré les écueils psycho-socio-culturels y compris techniques. Les opportunités offertes aux citoyens, l'amplification et la visibilité données à leurs actions grâce à ces dispositifs ne peuvent qu'influer sur le mode de fonctionnement des gouvernements et contribuer à ces changements. Cependant, plusieurs questions restent en suspens. S'agissant de l'individu, où se situe la frontière entre transparence et vie privée ? Au nom de cette transparence ne sommes-nous pas en train de nous engouffrer dans une sorte de société à la *Big Brother* ? En ce qui concerne les politiques, l'accès systématique aux documents officiels peu de temps après leur création, ne conduira-t-il pas à moins de spontanéité entre les ministres et les fonctionnaires et ne rendra-t-il pas impossible le maintien d'une responsabilité collective du gouvernement ? Arrivera-t-on un jour à un juste milieu entre transparence, responsabilité et protection de la vie privée ?

Bibliographie

- Ader, T. & Schoenthal, M., 2005. L'accès aux informations relatives aux activités de l'Etat, en particulier du point de vue des médias. *Observations juridiques de l'Observatoire européen de l'audiovisuel*, (02), 8 p. Available at: http://www.obs.coe.int/oea_publ/iris/iris_plus/iplus2_2005.pdf.fr.
- Banisar, D., 2006. Freedom of information around the world 2006 : A global survey of access to government information laws. *Privacy International*, 168. Available at: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf.
- Berners-Lee, T., 2009. On the Next Web. *Ted : Ideas worth spreading*, (February). Available at: http://www.ted.com/talks/lang/eng/tim_berniers_lee_on_the_next_web.html.
- Berners-Lee, T., 2010. The Year open data went worldwide. *Ted : Ideas worth spreading*, (February). Available at: http://www.ted.com/talks/tim_berniers_lee_the_year_open_data_went_worldwide.html.
- Brown, G., 2009. *Building Britain's Future*, Norwich: TSO. Available at: http://www.hmg.gov.uk/media/27749/full_document.pdf.
- Carter, J., 2006. We Need Fewer Secrets. *The Washington Post*, (July, 3).
- Chief Secretary to the Treasury, 2009. *Putting the frontline first: smarter government*, Norwich: TSO. Available at: <http://www.hmg.gov.uk/media/52788/smarter-government-final.pdf>.
- European Commission, 2010. Social inclusion, better public services and quality of life. *Europe's Information Society*. Available at: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/inclusion/index_en.htm.
- Flichy, P., 2009. La Toile ne remplacera pas le bureau de vote. *Le Monde*, (29 avril).
- Greff, L.P. & Kahn, G.H., 1999. Brief Amici Curiae of the Reporters Committee for Freedom of the Press and the Society of Professional Journalists in support of Respondent. , n° 98-1904(November 19), 18 p. Available at: <http://www.rcfp.org/news/documents/weatherhead.pdf>.
- HM Government, 2010. Linked Data Publishing Handbook. *Data.gov.uk*, (Apris, 23). Available at: http://data.gov.uk/wiki/Linked_Data_Publishing_Handbook.
- Jones, N., French, C. & Willard, E., 2010. Sunshine and Shadows: The Clear Obama Message for Freedom of Information Meets Mixed Results. *New York*, (March 15), iv-22 p. Available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB308/2010FOIAAudit.pdf>.
- Lopez, D. et al., 2004. Veto Battle 30 Years Ago Set Freedom of Information Norms : Scalia, Rumsfeld, Cheney Opposed Open Government Bill. *National Security Archive Electronic Briefing Book*, n° 142(23 Novembre). Available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB142/index.htm>.
- Marchandise, J., 2007. e-Démocratie, un dialogue de sourds ? *Communication et langages*, (n° 151), pp. 65-72. Available at: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/colan_0336-1500_2007_num_151_1_4635.
- O'Reilly, T., 2010. Government as a Platform. In *Open Government : Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media, pp. pp. 11-39.
- Riester, F. et al., 2010. Améliorer la relation numérique de l'administration à l'utilisateur : rapport issu des travaux du groupe "Experts Numériques" remis à Eric Woerth et Nathalie Kosciusko-Morizet. Available at: <http://www.modernisation.gouv.fr/index.php?id=974#745>.
- Rosanvallon, P., 2010. Réinventer la démocratie. *Le Monde*, (29 avril).
- Stener, C. & Minc, A., 2010. Dictionnaire politique d'Internet et du numérique : Les 66 enjeux de la société numérique. *La Tribune : Politique, Business, Finance*, 108. Available at: <http://www.latribune.fr/loisirs/livres-bd/20100420trib000500799/dictionnaire-politique-d-internet-et-du-numerique.html>.
- The National Security Archive, 2010. The FOIA and President Ronald Reagan. Available at: <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/nsa/foia/reagan.html>.
- Theimer, S., 2010. Promises, Promises : Records not so open with Obama. *Associated press*, (March, 16), 2009-2011. Available at: http://www.breitbart.com/article.php?id=D9EFRPJG0&show_article=1.
- Vleugels, R., 2008. Overview of all 86 FOIA Countries. , 1-18. Available at: <http://www.statewatch.org/news/2008/sep/foi-overview-86-countries-sep-2008.pdf>.