

CONFERENCE DE PARIS

Jeudi 24 avril 2014

Mesdames, Messieurs,

On peut s'étonner de voir intervenir lors de cette conférence celui qui est le représentant d'une vieille administration. Je pourrais rappeler que le SGG est l'un des précurseurs de l'open data. A l'époque du minitel, existait un service qui s'appelait 3615 juridial, qui permettait d'accéder aux données juridiques dans des conditions jusqu'alors inconnues.

Mais si le SGG s'intéresse spécialement aux débats de ce jour, c'est précisément en sa qualité d'administration à la fois du temps long, de la continuité et de la coordination interministérielle. La question que je me suis posé en cette qualité, c'est : qu'y a-t-il au juste de nouveau dans le sujet qui est le thème de cette conférence ? Se trouve-t-on dans la continuité d'un mouvement, celui de la « transparence » qui ne ferait que s'accélérer ? Est-on au contraire dans une période de ruptures, de mutations, et quelle est leur portée ?

Quelques brèves considérations, à partir de cette problématique.

1. Je ne crois pas que l'open data s'inscrive dans une continuité qu'il suffirait de laisser se dérouler moyennant un simple effort d'animation.

Il est vrai que l'on peut avoir le sentiment que la transparence administrative, dans notre pays, est largement un acquis.

Il y a 40 ans, l'un de mes prédécesseurs en était encore à dresser sur une liste de documents communicables : le secret était la règle, l'accès l'exception.

La loi du 17 juillet 1978 a renversé le principe. La loi du 12 avril 2000 a modernisé et élargi le champ, en incluant les fichiers informatiques et les documents numériques. La loi du 3 janvier 1979 a largement ouvert les archives publiques, et on l'a récemment perfectionnée en incluant les archives politiques (celles des membres du gouvernement et de leurs cabinets) dont le statut était jusque-là ambigu.

Pourtant, et en dépit de cette cathédrale législative, je crois que nous touchons à des limites. Elles sont de plusieurs sortes.

a) Question juridique d'abord.

La notion de transparence n'est pas un concept juridique. Elle a plutôt tendance à agacer le juriste. C'est un moyen, une modalité qui peut être mise au service de principes et de valeurs. Et qui peut elle-même se heurter à d'autres principes juridiquement garantis.

Je donnerai deux exemples récents. Deux décisions du Conseil constitutionnel.

L'une (2011) donne un ancrage constitutionnel à la protection du secret de la défense nationale. L'autre concerne les deux lois (organique et ordinaire) relatives à la transparence de la vie publique. Le Conseil constitutionnel recherche dans quelle mesure un impératif d'intérêt général justifie l'atteinte à la vie privée que représente la transparence (en sus du contrôle) du patrimoine des décideurs publics. Il l'admet pour les élus nationaux. Il le refuse pour les fonctionnaires et les élus locaux.

On peut s'interroger sur la place exacte du curseur dans ce contrôle de proportionnalité. Mais cela rappelle que la transparence, pour pratique et hospitalier que soit le terme, n'est pas une fin en soi. Il faut la déterminer.

b) Deuxième limite : la culture et la pratique administratives.

Soyons honnête. En France, la majorité des fonctionnaires, quel que soit leur rang dans la hiérarchie, vivent la transparence comme une vulnérabilité.

J'ai été frappé par les résultats d'une enquête, pas si ancienne, montrant que 90 % des refus de communication de documents ne sont pas juridiquement fondés, et que 70 % résultent de décisions implicites : c'est-à-dire que l'administration ne s'est pas donné la peine de répondre.

Il en résulte d'ailleurs une sorte de cercle vicieux. Les journalistes, les médias, faute d'échanges réguliers, méconnaissent souvent la teneur et la portée réelle des documents arrachés à l'administration. Ils en font une interprétation hâtive, parfois injuste, et renforcent ainsi le réflexe d'opacité qu'ils dénoncent.

Une seule façon de briser ce cercle : assumer une démarche active, banalisée de communication et d'explication des données administratives.

c) Troisième limite : l'intérêt citoyen du dispositif.

Dans la réalité, les demandes d'accès sur le fondement de la loi de 1978 viennent en grande partie de démarches d'intérêt personnel. Elles naissent de querelles entretenues avec l'administration, et de l'activité de « serial-demandeurs ».

A l'opposé, des sites tels que « circulaires.gouv.fr », conçus pour une mise en œuvre effective de la loi de 1978 (donner accès à cette inquiétante « littérature grise » qui vient s'ajouter à la loi et au règlement), ne connaissent qu'une fréquentation modeste.

En résumé, je crois que le moment est venu de passer d'une transparence garantie mais subie à une transparence active, c'est-à-dire finalisée, promue et organisée selon une logique d'offre. C'est pourquoi je parlerai volontiers d'un « service public de nouvelle génération ».

2. L'ouverture des données publiques conçue comme un service public de nouvelle génération.

a) D'abord, je crois qu'il faut l'assumer : quelle que soit la nouveauté du sujet, l'ouverture des données publiques mérite d'être qualifiée de service public et organisée comme telle.

Cela signifie d'abord qu'on lui donne une mission, qui n'est pas la transparence par elle-même, mais se définit en fonction de buts recherchés.

Cela veut dire ensuite que l'on admet que l'ouverture des données ne procède pas de quelque mouvement spontané : elle se construit et se coordonne.

J'ai présent à l'esprit l'expérience du site Légifrance conçu comme un service public avec une mission définie par décret, une valeur ajoutée (on ne se contente pas des textes bruts ; on fait un travail de consolidation pour donner immédiatement accès au texte en vigueur) et une coordination (on oblige les administrations à ne publier les lois et décrets qu'en reproduisant ce site pour prévenir la coexistence de différentes versions du droit).

b) Mais je parle de service public de nouvelle génération en raison de plusieurs caractéristiques importantes.

D'abord, c'est un service à vocation multiple. La logique économique (permettre de valoriser la réutilisation) et la finalité démocratique se rejoignent. Cette conjonction est déjà présente dans le discours d'Hourtin de Lionel Jospin. Elle marque à elle seule une sorte de désinhibition administrative qui est importante. Elle a traversé les alternances et a été consacrée en 2005 avec l'affirmation du droit de réutilisation des données communiquées.

c) Quant à l'enjeu démocratique, il revêt une nouvelle dimension.

L'open data, l'open gouvernement, c'est de ce point de vue le croisement de l'accès aux données avec le principe de participation à la chose publique. On s'inscrit non seulement dans l'héritage de la loi sur l'accès aux documents, mais aussi dans le droit fil des diverses procédures conçues pour permettre d'associer les citoyens aux décisions publiques : enquêtes Bouchardeau, commission nationale du débat public, concertations prévues par le code de l'urbanisme, consultations publiques en ligne réalisées sur les projets de texte, proposition du Conseil de la simplification de mettre ligne des études d'impact vérifiées par une autorité indépendante pour les textes concernant les entreprises.

On leur donne une force nouvelle.

Si cette démarche prospère, la consultation perd son caractère artificiel. : on donne au citoyen la possibilité de s'exprimer de façon éclairée ; l'article 15 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'est plus l'affaire de seuls spécialistes. C'est l'idée, peut-être un peu utopique, mais bien attractive, du citoyen-expert, l'un des moyens de remédier à ce que l'on qualifie parfois de crise de la démocratie représentative (sans les aléas du référendum)

d) Service public de conception nouvelle aussi en raison de son impact sur l'activité administrative elle-même.

D'abord, l'ouverture active des données soulève immédiatement des questions de cohérence, de compatibilité et de complémentarité entre services. Cela fait donc partie de ces nouveaux services qui présentent un caractère substantiellement interministériel et obligent de travailler en collectif.

Nouveaux services et nouvelles formes de travail. Nouvelles formes d'organisation. A cet égard, je ne puis m'empêcher de donner un coup de chapeau à la mission Etalab : il est en soi intéressant de voir ce que peut réaliser une PME, une start up administrative adossée à Matignon.

Enfin, une telle démarche conduit à s'interroger sur l'évolution de la teneur même du service public.

On passe du service intégré classique qui se suffit à lui-même à un service qui fournit des briques, des éléments : matériaux suffisamment élaborés et garantis, mais matériaux tout de même.

Je me rappelle la frustration de certains membres du Conseil d'Etat lorsque je leur expliquais, lors de la mise en place de Légifrance, qu'on ne diffuserait pas la sélection « pédagogique » d'arrêts qu'ils avaient préparée, mais l'ensemble des décisions du Conseil d'Etat quel que soit leur intérêt jurisprudentiel : aux avocats, aux éditeurs, aux entreprises d'en déterminer l'intérêt et l'usage.

Et je retrouve une interrogation similaire en préparant un nouveau Journal officiel dématérialisé : faut-il se borner à la publication des textes bruts ? Faut-il les éclairer ? Est-ce le rôle de l'Etat ? Dans quelle mesure ?

*
* *

En conclusion, je voudrais exprimer deux convictions.

1. L'activité de service public va substantiellement évoluer. L'Etat sera à certains égards un apporteur de données et un producteur de services parmi d'autres.

Les principes régissant le service public (égalité, continuité, mutabilité) n'en restent pas moins vivants et nécessaires.

Et une fonction de régulation adaptée devra progressivement se préciser, notamment en termes de fiabilité et de légitimité du traitement des données.

2. Le profit que l'on peut tirer, en termes de citoyenneté, d'une mise à disposition efficace des données publiques touche à une question essentielle pour notre vie sociale et politique (et aussi économique) : celle de la confiance.

Si, comme le dit Pierre Rosanvallon, nous sommes en situation de « défiance démocratique », le partage éclairé des données est une manière à la fois de rassurer et de donner une prise sur la chose publique.