
OPEN DATA & INTÉGRITÉ PUBLIQUE

LES TECHNOLOGIES
NUMÉRIQUES AU SERVICE
D'UNE DÉMOCRATIE
EXEMPLAIRE

HAUTE AUTORITÉ POUR
LA TRANSPARENCE DE LA
VIE PUBLIQUE POUR LE
**SOMMET MONDIAL DU PARTENARIAT
POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT**
CONTRIBUTION
PARIS 2016



OPEN DATA & INTÉGRITÉ PUBLIQUE

LES TECHNOLOGIES
NUMÉRIQUES AU SERVICE
D'UNE DÉMOCRATIE
EXEMPLAIRE

HAUTE AUTORITÉ POUR
LA TRANSPARENCE DE LA
VIE PUBLIQUE POUR LE
**SOMMET MONDIAL DU PARTENARIAT
POUR UN GOUVERNEMENT OUVERT**
CONTRIBUTION
PARIS 2016

RAPPORTEUR : M. GABRIEL POIFOULOT
AVEC LA PARTICIPATION
DE M^{MES} CAMILLE POTARD ET IRINA TISACOVA
ET MM. MONCEF EL-MAHI ET ALEXIS MORENO



© Alain Robert / Apercu

PRÉFACE

JEAN-VINCENT PLACÉ SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT ET DE LA SIMPLIFICATION

La transparence, garante du bon gouvernement

La France vit en ce moment une révolution de sa culture administrative grâce aux valeurs et aux outils du numérique. Cette évolution est silencieuse, peut-être, mais cela n'enlève rien à son importance. Volontariste, la France a décidé de se doter d'un État qui avance au même pas que la société dans l'ère numérique. L'État que nous construisons aujourd'hui est un État agile, qui n'a plus peur de l'ouverture, qui a fait sienne la promesse des communs numériques. Les données publiques sont celles du citoyen, et les mettre à la disposition de tous fait progresser l'exemplarité de la vie politique comme l'efficacité des politiques publiques. Cette politique porte ses fruits : la France se place aujourd'hui aux meilleurs rangs européens en matière d'open data.

Le changement que nous vivons dans les méthodes de gouvernement est le corollaire d'un changement dans les mentalités. Prenant la mesure des défis à surmonter, la France s'est engagée dans une refonte totale de son système de contrôle de la transparence. Dans cette nouvelle donne, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique joue un rôle central, parce que la République ne peut pas reposer sur le doute. Ces règles indiquent un signal essentiel : les acteurs de la vie publique se saisissent du désir d'exemplarité qui émane de la société civile et s'engagent concrètement pour y faire droit.

Les données publiques sont celles du citoyen, et les mettre à la disposition de tous fait progresser l'exemplarité de la vie politique comme l'efficacité des politiques publiques. Cette politique porte ses fruits : la France se place aujourd'hui aux meilleurs rangs européens en matière d'open data.

Garante de la moralité de la vie publique depuis 2013, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique a saisi à bras le corps les nouveaux outils offerts par l'ère numérique. La transparence des données publiques est au cœur de sa mission depuis sa création. Dans l'esprit véritable du gouvernement ouvert, elle s'est appuyée sur la société civile pour se perfectionner afin d'offrir un service à la fois plus simple et plus puissant, par exemple à travers la création d'un téléservice en 2015 visant à faciliter la saisie des formulaires et permettre un traitement automatique des données qu'ils contiennent.

La Haute Autorité est désormais parfaitement consciente des possibilités et des contraintes techniques inhérentes à l'usage de l'open data. Le défi est maintenant de diffuser cette ressource auprès du plus grand nombre car la promesse d'une vie politique plus exemplaire ne peut être exaucée que si la société civile s'en saisit. Faire participer les citoyennes et les citoyens à la décision publique avec le numérique comme outil, c'est la voie du gouvernement ouvert, une version augmentée de la démocratie représentative. C'est la voie du Bon Gouvernement, celle qui dans la fresque d'Ambrogio Lorenzetti fait prospérer la société.

Le numérique est une boîte à outils pour donner du pouvoir aux citoyens, notamment grâce à l'open data. Mais c'est plus largement un ensemble de valeurs – celles de l'ouverture, de la transparence, de la coopération.

La France s'engage résolument dans cette voie en co-présidant le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert, une alliance multilatérale d'États et d'organisations de la société civile décidés à progresser ensemble sur la voie d'une meilleure prise en compte des demandes citoyennes dans le fonctionnement de la vie publique. Le Sommet mondial du Partenariat de décembre 2016, à Paris, est l'occasion de mobiliser les énergies pour faire de cette ambition une réalité concrète, avec, bien sûr, la forte implication de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Ces enjeux sont au cœur du rapport, un nouveau jalon pour mieux comprendre la double nature du numérique dans la modernisation de nos institutions. En effet, le numérique est une boîte à outils pour donner du pouvoir aux citoyens, notamment grâce à l'open data. Mais c'est plus largement un ensemble de valeurs – celles de l'ouverture, de la transparence, de la coopération. Ces idées qui font des individus des citoyens, souverains, éclairés, acteurs de la vie de la Cité, comme les peignait Lorenzetti au XVI^e siècle !



© Nicolas Tavernier / REA

AVANT-PROPOS

JEAN-LOUIS NADAL

PRÉSIDENT DE LA HAUTE AUTORITÉ POUR
LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE

Cher(e)s ami(e)s,

Paris accueille en ce mois de décembre 2016 le 4^e sommet du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Plateforme d'échange et de diffusion de bonnes pratiques, le sommet de Paris, qui réunit des milliers de participants – citoyens, représentants des États membres du Partenariat, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé – poursuit l'objectif d'attirer l'attention du monde entier sur le profit qui peut être tiré de l'innovation numérique pour transformer l'action publique et revitaliser la démocratie.

Pour la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, le sommet de Paris constitue une opportunité majeure de faire progresser l'exigence de transparence démocratique, au cœur des missions qu'elle poursuit et de l'ambition qui l'anime depuis sa création. La Haute Autorité a donc choisi de s'engager résolument pour le succès de ce sommet.

Partenaire institutionnel de l'événement, la Haute Autorité a d'abord souhaité proposer deux tables rondes consacrées à l'apport des technologies numériques à la promotion de l'intégrité publique. La première porte sur la redevabilité des responsables publics, à laquelle la Haute Autorité concourt depuis l'adoption des lois relatives à la transparence de la vie publique en octobre 2013. La seconde est consacrée à la supervision numérique des activités de lobbying, dont la Haute autorité aura la charge dès 2017 en vertu de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique adoptée en novembre 2016.

Pour la Haute Autorité, le sommet de Paris constitue une opportunité majeure de faire progresser l'exigence de transparence démocratique.

La Haute Autorité souhaite également contribuer au sommet de Paris en soumettant au débat public le présent rapport, fruit de ses réflexions sur l'exigence d'exemplarité et de probité qui doit guider l'avènement d'une véritable démocratie numérique. Ce rapport s'attache à étudier l'impact de l'open data sur le renforcement de l'intégrité, dans toutes ses dimensions et à une échelle qui dépasse là encore les frontières de notre pays.

Entendu comme mouvement d'ouverture des données publiques, l'open data offre à la société civile la possibilité de constater par elle-même l'intégrité des institutions et la probité des responsables publics. La France et le World Resources Institute, qui co-président le Partenariat en 2016-2017, ont fait de la transparence, l'intégrité et la lutte contre la corruption l'une de leurs priorités. L'open data est un instrument privilégié pour atteindre ce noble et juste objectif. Puisse le présent rapport stimuler les réflexions sur les conditions d'une mobilisation réussie de ce nouvel outil au service de la transparence et l'intégrité de l'action publique.

SOMMAIRE

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE : L'OPEN DATA, VECTEUR PROMETTEUR DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE — 14

CHAPITRE 1 : UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR UN RENFORCEMENT DE L'ACCÈS AUX DONNÉES PUBLIQUES — 16

1. L'OPEN DATA, MOUVEMENT D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES — 16

1.1 Une ouverture qui peut être politique ou technologique — 17

1.2 Le nécessaire dépassement de la vision strictement technologique — 19

2. L'OPEN GOVERNMENT DATA, FACTEUR DE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE — 21

2.1 De la transparence à l'efficacité de l'action publique, un élargissement progressif des objectifs de l'open government — 21

2.2 La nécessaire délimitation du champ de pertinence de l'open government data en matière de transparence de l'action publique — 22

CHAPITRE 2 : LES NOUVEAUX HORIZONS DE L'OPEN DATA POUR RENFORCER L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE — 28

1. LES RÉSULTATS POSITIFS MAIS LIMITÉS OBTENUS PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE — 28

1.1 La dématérialisation des services publics, facteur de réduction de la corruption — 28

1.2 Des limites intrinsèquement liées à l'objet de l'administration électronique — 30

2. LES NOUVELLES POTENTIALITÉS OUVERTES PAR L'UTILISATION DE L'OPEN DATA POUR RENFORCER L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE — 31



SECONDE PARTIE : L'OPEN DATA, UN INSTRUMENT À METTRE AU SERVICE DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE — 36

CHAPITRE 1 : DES DONNÉES DE QUALITÉ, FACILEMENT RÉUTILISABLES PAR LES CITOYENS — 38

1. UN IMPÉRATIF : DES DONNÉES DISPONIBLES, FIABLES, EXHAUSTIVES ET RAPIDEMENT LIBÉRÉES — 39

1.1 Assurer l'exhaustivité des données utiles — 39

1.2 Appliquer l'open data au niveau local — 43

1.3 Garantir la fiabilité des données publiées — 44

1.4 Libérer rapidement les données — 46

2. UN BESOIN : DES DONNÉES LISIBLES GRÂCE À DES OUTILS DE DATA VISUALISATION — 48

2.1 Pour rendre intelligible une matière difficilement accessible — 48

2.2 Pour améliorer la lisibilité d'un processus complexe — 53

3. UNE PERSPECTIVE : DES DONNÉES INTEROPÉRABLES POUR EFFECTUER DES RECOUPEMENTS — 58

CHAPITRE 2 : UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL STABLE, PROPICE À LA RÉUTILISATION DES DONNÉES PAR LES CITOYENS — 60

1. DES RELATIONS DE CONFIANCE ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE — 60

1.1 Associer la société civile à la sélection des données ouvertes — 61

1.2 Accompagner la réutilisation des données sans la prédéterminer — 62

1.3 Articuler le contrôle citoyen au contrôle institutionnel — 63

2. UNE SOCIÉTÉ CIVILE IMPLIQUÉE DANS L'EXPLOITATION DES DONNÉES PUBLIÉES — 66

2.1 Le rôle déterminant des intermédiaires dans le contrôle de la vie politique américaine par l'open data — 66

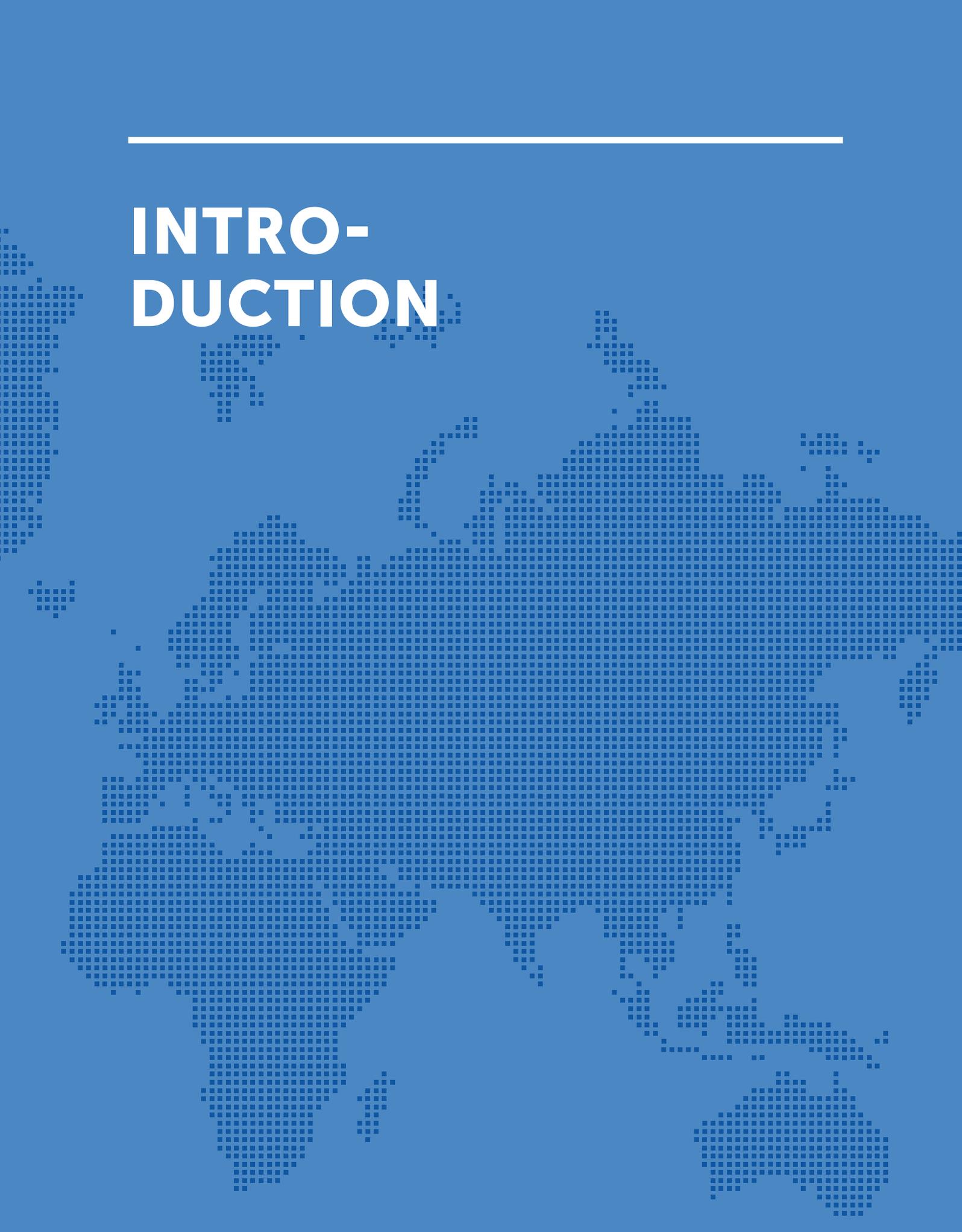
2.2 Le rôle déterminant de la société civile dans la mise en œuvre du droit d'accès à l'information — 71

CONCLUSION — 76

CONTRIBUTIONS — 78



INTRO- DUCTION



Fondé en 2011, le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert est une initiative multilatérale qui promeut l'amélioration de la gouvernance publique grâce aux nouvelles technologies. Poursuivant l'objectif d'une action publique plus transparente et plus ouverte, le Partenariat associe 70 États et plusieurs centaines d'organisations de la société civile qui partagent une ambition commune, inscrire la technologie au service du renforcement de l'éthique démocratique et de l'intégrité publique.

Le sommet mondial du Partenariat organisé à Paris en décembre 2016, à l'occasion duquel le présent rapport est publié, doit dessiner trois jours durant les contours d'une démocratie numérique exemplaire. Co-présidé pour une année par la France et le *World Resources Institute*, le Partenariat a érigé la transparence, l'intégrité et la lutte contre la corruption au rang de priorité¹, aux côtés du climat et de l'accès équitable aux biens communs numériques.

L'affirmation de cette priorité apparaît particulièrement justifiée au regard du lien existant entre la corruption et différents maux qui affectent la planète. Par les dommages environnementaux qu'elle favorise² et le sous-développement qu'elle provoque³, la défiance publique et l'extrémisme politique qu'elle nourrit, la corruption se trouve en effet à la racine de bien des menaces mondiales.

Pour répondre à ce défi global, le G8 a adopté une charte valorisant explicitement le potentiel anti-corruption de l'open data, que le G20 a ensuite complété par l'élaboration de principes spécifiquement dédiés à la lutte contre la corruption⁴.

L'Organisation des Nations Unies a quant à elle reconnu, il y a peu, les technologies numériques comme étant un outil de mise en œuvre de l'objectif « Paix, justice et institutions efficaces » de l'Agenda 2030 du développement durable⁵. Enfin, très récemment, le sommet anti-corruption de Londres de mai 2016 a conforté cette dynamique en consacrant des développements significatifs à l'emploi de l'open data⁶.

Cette série d'engagements internationaux est révélatrice de l'enthousiasme qui s'est installé en l'espace de quelques années à l'égard des technologies numériques⁷. Elle témoigne d'un niveau de confiance élevé dans le potentiel transformateur de l'open data. Néanmoins, au-delà des déclarations de principe sur le renouvellement de l'action publique, le rétablissement de la confiance dans les institutions publiques et le désir d'engagement citoyen, de nombreux progrès restent à accomplir. Un premier bilan des différents plans d'action nationaux adoptés dans le cadre du Partenariat révèle que 12 % seulement des engagements pris par ses États membres portent sur les questions d'intégrité⁸.

1_ Voir la déclaration de co-présidence adoptée en septembre 2016.

2_ Voir l'initiative de la Banque mondiale sur la promotion de la transparence en matière d'énergie et d'industries extractives.

3_ Voir le programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Intégration de la lutte contre la corruption dans le développement », décembre 2008.

4_ *G20 Anti Corruption Open Data Principles*, 2015

5_ Objectif 16 « Paix, justice et institutions efficaces » de l'Agenda 2030 du développement durable.

6_ Voir la déclaration finale du sommet anti-corruption de Londres, 12 mai 2016.

7_ N. Colin et H. Verdier, *L'âge de la multitude*, Armand Colin, 2012 ; B. Noveck, *Smart Citizens, Smarter State : The Technologies of Expertise and the Future of Governing*, Harvard University Press, 2015.

8_ R. Hodess, « Introducing the OGP anti-corruption working group », Blog du partenariat pour un gouvernement ouvert, 7 mai 2016.

9_ OCDE, Recommandations du Conseil concernant l'amélioration des comportements éthiques dans le service public, 1998 ; Lignes directrices pour gérer les conflits d'intérêts dans le service public, 2003.

10_ J. Bertot, P. Jaeger, J. Grimes, « Using ICTs to create a culture of transparency: e-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies », *Government information quarterly*, vol. 27, n° 3, 2010, p. 264-271.

11_ Conseil d'Etat, *Le numérique et les droits fondamentaux*, étude annuelle 2014.

En toute hypothèse, et aussi prometteur soit-il, l'open data ne constitue pas le seul vecteur de promotion de l'intégrité publique. Préalablement à son apparition, des résultats positifs ont été obtenus à travers le monde par la création d'agences indépendantes spécialisées dans la prévention de la corruption, dont l'action permet de sensibiliser les responsables publics sur les questions éthiques, et, surtout, le développement d'outils déontologiques internes à la fonction publique⁹.

À ces mouvements bien connus en faveur d'une plus grande intégrité du secteur public, l'open data apporte une dimension supplémentaire, l'idée que la transparence, par l'accès à l'information publique qu'elle permet, constitue un moyen efficace de détecter ou de dissuader les atteintes à l'intégrité¹⁰. En permettant à la société civile de constater par elle-même l'intégrité des institutions et la probité des responsables publics¹¹, l'open data peut permettre de franchir une nouvelle étape dans la définition de sociétés démocratiques exemplaires.

Dans ce cadre, le présent rapport s'attachera dans une première partie à synthétiser des travaux académiques réalisés au sujet des externalités offertes par l'open data en matière d'intégrité, afin de préciser d'une part les contours des différentes notions utilisées et de replacer d'autre part l'open data dans le contexte plus large de l'utilisation des nouvelles technologies en matière de lutte contre la corruption.

Dans une seconde partie, il s'agira de recenser les exemples de bonnes pratiques en matière d'utilisation de l'open data. Le but sera de déterminer les conditions devant être remplies pour qu'une politique d'open data permette effectivement d'avoir un effet positif sur l'intégrité du secteur public.

Par les dommages environnementaux qu'elle favorise et le sous-développement qu'elle provoque, la défiance publique et l'extrémisme politique qu'elle nourrit, la corruption se trouve à la racine de bien des menaces mondiales.



PARTIE 1

L'OPEN DATA, VECTEUR PROMETTEUR DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE



— CHAPITRE

01

Une plus grande
transparence de
l'action publique
par un renforcement
de l'accès aux
données publiques

— CHAPITRE

02

Les nouveaux
horizons de l'open
data pour renforcer
l'intégrité publique

Au cours des quinze dernières années, l'essor des technologies numériques, notamment par la mise en œuvre d'un vaste mouvement d'ouverture des données publiques, a contribué à renouveler profondément le débat sur les moyens de rendre l'action publique plus transparente (**chapitre 1**). Souvent considéré comme une forme supérieure de transparence, ce mouvement constitue ainsi une nouvelle étape dans la définition des moyens susceptibles de renforcer l'intégrité publique (**chapitre 2**).

– CHAPITRE

01

UNE PLUS GRANDE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE PAR UN **RENFORCEMENT DE L'ACCÈS AUX DONNÉES PUBLIQUES**

Le développement de l'utilisation des nouvelles technologies dans le champ de l'action publique a conduit à la naissance de plusieurs notions aux significations variables, comme l'open data mais aussi l'*open government*, voire l'*open government data*. Toutes ces notions n'ayant pas le même impact en matière de transparence de l'action publique, et donc de renforcement de l'intégrité publique, il convient de déterminer précisément la manière dont elles seront abordées dans le cadre du présent rapport. Ainsi, la notion d'open data se référera au mouvement d'ouverture des données publiques plus qu'à la notion technique de donnée ouverte (**1**) tandis qu'au sein des multiples aspects de l'*open government data*, croisement de l'open data et de l'*open government*, seuls les éléments relatifs à la transparence de l'action publique seront abordés (**2**).

1. L'OPEN DATA, MOUVEMENT D'OUVERTURE DES DONNÉES PUBLIQUES

L'open data est une notion ambivalente, dans la mesure où elle traduit à la fois une initiative politique, vers une plus grande ouverture des données publiques, et une exigence technologique, qui consiste en la libération de données facilement réutilisables par les citoyens (**1.1**). Parmi ces deux visions de « l'ouverture » des données publiques, le présent rapport privilégiera la première, non strictement fondée sur des standards technologiques (**1.2**).

1.1 UNE OUVERTURE QUI PEUT ÊTRE POLITIQUE OU TECHNOLOGIQUE

Apparu pour la première fois en 1995 dans un rapport de l'Académie des sciences américaine suggérant le libre partage des données environnementales¹², le terme open data désigne en première analyse la diffusion volontaire et proactive de données, essentiellement issues des administrations publiques, ainsi que leur libre réutilisation.

Depuis son apparition, le terme open data a fait l'objet de nombreuses tentatives de définition, orientées essentiellement vers l'établissement de critères formels permettant de cerner précisément ce qu'est une donnée « ouverte ».

Parmi toutes ces initiatives, la formulation de l'*Open Definition* en 2005¹³ et les principes dits « de Sebastopol »¹⁴, du nom de la conférence qui s'est réunie en Californie en 2007 à l'initiative d'acteurs importants du secteur du numérique, ont constitué des étapes notables dans l'émergence d'une définition commune¹⁵. Selon les huit principes de l'open data élaborés lors de cette conférence, pour pouvoir être qualifiées d'ouvertes, des données doivent être :

- **complètes**, *i.e.* toutes les données doivent être rendues disponibles ;
- **primaires**, *i.e.* telles que collectées à la source, avec le niveau de détail (la granularité) le plus élevé ;
- **opportunes**, *i.e.* mises à disposition rapidement afin de préserver leur valeur ;
- **accessibles**, *i.e.* ouvertes à un large public d'utilisateurs ;
- **exploitables**, *i.e.* structurées pour permettre un traitement automatisé par une machine ;
- **non discriminatoires**, *i.e.* accessibles à tout le monde sans aucune obligation préalable ;
- **non propriétaires**, *i.e.* aucune entité n'exerce de contrôle exclusif sur les données ;
- **libres de droit**, *i.e.* des données non soumises au droit d'auteur, à un brevet, au droit des marques ou au secret commercial.

Ces grands principes ont été retenus par la charte pour l'ouverture des données publiques adoptée par le G8 en 2013¹⁶. Le prolongement de cette dernière via l'élaboration de la Charte internationale de l'Open Data¹⁷ témoigne d'une standardisation croissante de la définition de l'open data.

La simple publication de données n'épuise pas toutefois la tentative de définition de l'open data, dont la réutilisation et l'interopérabilité constituent des aspects fondamentaux. À cet égard, le schéma de l'open data dit « 5 étoiles » (cf. page suivante) proposé en 2010 par Tim Berners-Lee¹⁸, l'inventeur du web, a permis de graduer le degré d'ouverture d'une donnée publique en fonction des possibilités techniques de réutilisation qu'elle offre.

12_ National Academy of Sciences, « On the Full and Open Exchange of Scientific Data », 1995.

13_ Voir opendefinition.org.

14_ Voir opengovdata.org.

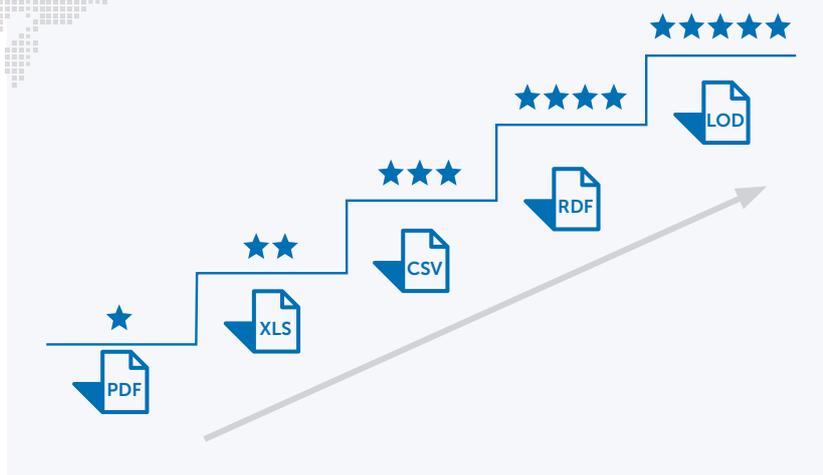
15_ S. Goëta, « Un air de famille : les trajectoires parallèles de l'open data et du big data », *Informations Sociales*, 2015/5, n° 191, p. 26-34.

16_ Voir *G8 Open Data Charter and Technical Annex*, 18 juin 2013.

17_ À consulter sur opendatacharter.net/

18_ Voir 5stardata.info/

Le schéma « 5 étoiles » de l'open data



Selon le schéma de « 5 étoiles », chaque échelle exige les spécifications techniques suivantes :

- ★ Publication des données en ligne (quel que soit leur format) sous une licence ouverte.
- ★★ Publication des données structurées (le format Excel remplaçant par exemple celui d'une image d'un tableau scanné).
- ★★★ Ouverture des données en format non propriétaires (CSV ainsi qu'Excel).
- ★★★★ Utilisation des URLs pour désigner les données, de sorte que les autres usagers disposent de la possibilité de faire référence à ces données.
- ★★★★★ Liaison entre ces données et d'autres informations pour fournir un contexte.

Par sa progressivité, ce schéma contribue à éclairer la nature profonde de l'open data, qui désigne à la fois un résultat - la donnée brute, considérée comme un output - et la politique d'ouverture des données - un *procédé* qui se traduit par la mise en place d'outils juridiques et d'une infrastructure technique.

Cette dualité reflète les ambiguïtés du label « open », investi d'une signification tant philosophique que technologique, dont la diffusion s'accélère depuis le début du XXI^e siècle (open source, open education, open knowledge etc.). Philosophiquement, le label « open » renvoie essentiellement aux notions de partage et de réutilisation. Il est fidèle en cela à une conception esquissée dès l'Antiquité par Euripide, selon laquelle « Aucun de nous ne sait ce que nous savons tous, ensemble »¹⁹ et qui postule de nombreux bienfaits de l'accès sans entrave à la connaissance. D'un point de vue technologique, la consécration de l'adjectif open, favorisée par l'essor du logiciel libre, s'appuie sur le développement de solutions informatiques capables de traiter l'information de manière toujours plus efficace et d'élargir sa diffusion auprès du grand public.

19_ Cité par H. Verdier et S. Vergnolle, *L'État et la politique d'ouverture en France*, AJDA, 25 janvier 2016.

Tirant les conséquences de la polysémie du terme anglo-saxon open data, la commission d'enrichissement de la langue française a dissocié en mai 2014 la notion de données ouvertes, définies comme « **données** qu'un organisme met à la disposition de tous sous forme de fichiers numériques afin de permettre leur réutilisation » de celle d'ouverture des données, définie comme la « **politique** par laquelle un organisme met à la disposition de tous des données numériques, dans un objectif de transparence ou afin de permettre leur réutilisation, notamment à des fins économiques »²⁰. Dans les autres pays, la prévalence de l'appellation anglo-saxonne « open » tend cependant à maintenir l'ambiguïté qui entoure l'open data depuis son apparition il y a plus de vingt ans.

²⁰ Commission d'enrichissement de la langue française, *Journal officiel* du 3 mai 2014.



Euripide

“Aucun de nous ne sait ce que nous savons tous, ensemble”.

1.2 LE NÉCESSAIRE DÉPASSEMENT DE LA VISION STRICTEMENT TECHNOLOGIQUE

Deux approches de l'open data tendent donc à coexister : l'une résulte d'une appréhension strictement technique de la donnée. L'autre, plus nuancée et progressive²¹, valorise l'ouverture des données publiques comme point de départ d'un processus plus large²². Ce processus d'ouverture est généralement perçu par ses promoteurs comme le moteur de réactions en chaîne susceptibles de produire des effets positifs sur le fonctionnement démocratique.

Ces différences d'appréciation ont des répercussions non négligeables sur l'étendue et le rythme de déploiement de l'open data, et donc sur sa faculté à remplir les objectifs qui lui sont assignés, notamment en matière de renforcement de la transparence et de promotion de l'intégrité publique.

Des recherches menées actuellement sur l'impact de l'open data dans les pays en voie de développement²³ illustrent le risque de voir des pays ayant amorcé une politique d'ouverture se décourager à force d'être critiqués pour ne pas avoir respecté dès l'origine les standards technologiques les plus avancés. Une vision exclusivement technique de l'open data pourrait donc conduire à ne s'intéresser qu'aux pays les plus avancés technologiquement, qui monopolisent la tête des classements mondiaux établis en la matière, comme l'index OURdata établi par l'OCDE²⁴, et à laisser de côté les initiatives menées par des pays dont les moyens ne leur permettent pas nécessairement de respecter les standards numériques les plus élevés.

²¹ M. Smith, K. Reilly, « Open Development: Networked Innovations in International Development », MIT Press, vol.13, n° 2, 2013.

²² H. Verdier et S. Vergnolle, *op. cit.*

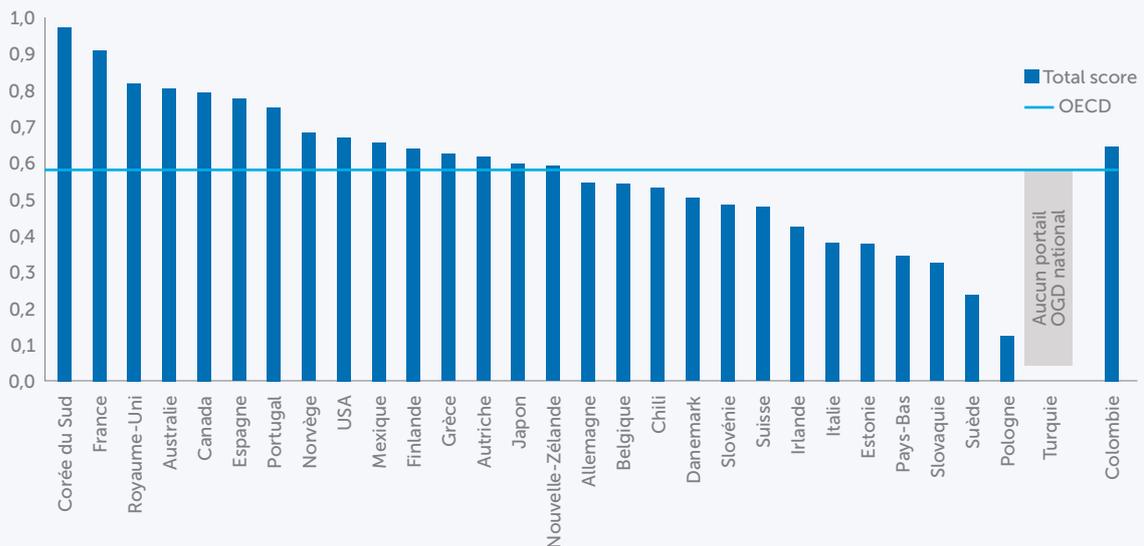
²³ Open Data Research Network, *Exploring the emerging impacts of open data in developing countries*, 2014.

²⁴ Ou l'Open Data Barometer de la Web Foundation et l'Open Data Index de l'Open Knowledge Foundation.

Extraits de l'Open Data Barometer (2015)

POSITION	PAYS	SCORE	PRÉPARATION	MISE EN ŒUVRE	IMPACT
1	Royaume-Uni	100	100	100	100
2	États-Unis	81.89	97	76	76
3	France	81.65	97	76	74
4	Canada	80.35	89	84	67
5	Danemark	76.62	77	77	78
6	Nouvelle-Zélande	76.35	87	62	87
7	Pays-Bas	75.13	90	69	70
8	Corée du Sud	71.19	95	64	58
9	Suède	69.26	88	60	64
10	Australie	67.99	84	77	39
MOYENNE TOP 10		78,04	90,04	74,50	71,30

Extraits de l'OURdata Index de l'OCDE (2014)



25_ Huijboon, N. and T. Van Den Broek. « Open Data: An International Comparison of Strategies », *European Journal of ePractice*, n°12, mars/avril 2011, p. 4-17.

L'approche retenue par le présent rapport consiste ainsi à se départir de la définition strictement technologique de l'open data au profit de son acception plus large et politique. Sera donc considéré comme entrant dans le champ de l'open data toute initiative tendant à la publication proactive de données publiques destinées à être librement réutilisées par des citoyens, quelle que soit leur faculté à être exploitées par des machines²⁵.

2. L'OPEN GOVERNMENT DATA, FACTEUR DE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

L'ouverture des données publiques s'inscrit dans un mouvement plus large promouvant également une plus grande efficacité de l'action publique et un renforcement de la participation des citoyens. Les objectifs de ce mouvement, parfois décrit sous le vocable d'*open gouvernement*, dépassent désormais largement celui de la transparence de l'action publique en vue d'une meilleure intégrité des responsables publics (2.1). S'intéresser aux effets de l'open data sur l'intégrité publique implique donc d'isoler, parmi les très nombreuses données relatives à l'action gouvernementale, ou *open government data*, celles qui manifestent effectivement une volonté de transparence (2.2).

2.1 DE LA TRANSPARENCE À L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE, UN ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DES OBJECTIFS DE L'OPEN GOVERNMENT

Le concept de gouvernement ouvert (*open government*) est aujourd'hui étroitement associé aux usages civiques des technologies numériques (la « *civic tech* »²⁶), qui se développent fortement depuis une dizaine d'années. Il n'en a pas toujours été ainsi.

Consacrée par la déclaration de principe du Partenariat pour un Gouvernement Ouvert en septembre 2011, l'*open government* est en effet un concept dont on trouve la trace dès le milieu du XX^e siècle. Conceptuellement lié aux théories démocratiques²⁷, il naît avant tout d'un mouvement de réaction aux causes de la Première Guerre mondiale - la culture excessivement secrète des diplomaties européennes - et à l'opacité des régimes autoritaires responsables de la Seconde.

De la sorte, le terme *open government*, consacré pour la première fois en 1957 sous la plume de Wallace Parks²⁸, membre du Congrès américain et fervent défenseur de la liberté d'accès à l'information, devient un synonyme de responsabilité publique (*public accountability*). Il renvoie des décennies durant à l'ouverture de données publiques auxquelles les citoyens n'avaient jusqu'alors pas accès.

La publication d'informations inédites sur le fonctionnement des institutions publiques est restée au cœur de la notion d'*open government* jusqu'au début des années 2000. Cependant, Harlan Yu et David Robinson ont montré dans un texte référence, *The new ambiguity of « Open Government »*²⁹, comment l'essor des technologies numériques avait contribué à reléguer cette dimension derrière d'autres considérations, comme l'amélioration de l'accès à des informations déjà publiées et l'objectif d'une participation accrue des citoyens aux affaires publiques.

26_ M. Montgomery, « Why civic tech is the next big thing », *Forbes*, 24 juin 2015.

27_ T. Davies et Z. Bawa, « The Promises and Perils of Open Government Data », *The Journal of Community Informatics*, vol. 08, n° 2, 2012.

28_ W. Parks, « The Open Government Principle, Applying the right to know Under the Constitution », *The George Washington Law Review*, vol. 26, n° 1, 1957.

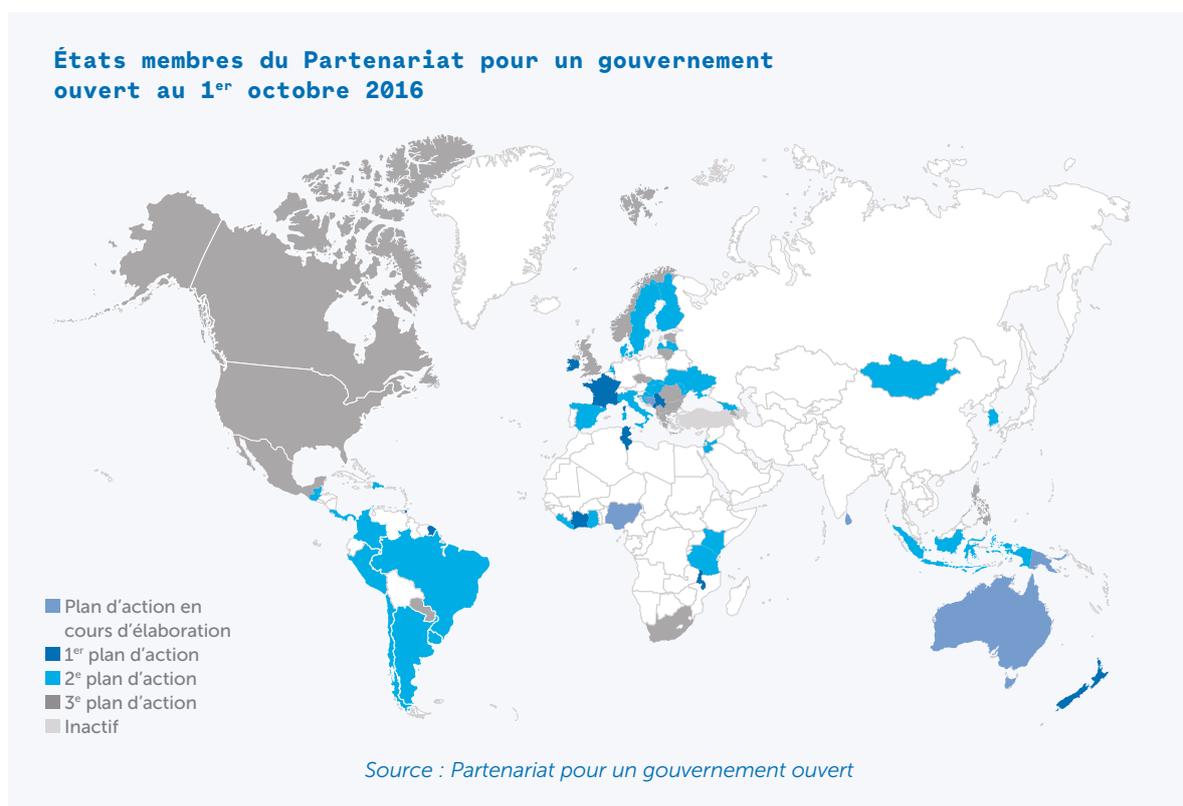
29_ H. Yu et D. Robinson, « The new ambiguity of "Open Government" », *UCLA Law Review Discourse*, n° 178, 2012.

30_ S. Chignard, « Comment l'open data est devenu un objet politique », données ouvertes, 30 avril 2012.

31_ « We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government », Presidential document, Memorandum of January 21, 2009, Transparency and Open Government, 74. Fed. Reg. 4685.

Ce glissement conceptuel³⁰ amorcé au tournant du siècle a connu une accélération notable avec la publication par Barack Obama le 21 janvier 2009, le premier jour de son mandat à la présidence des États-Unis, de deux mémorandums relatifs au gouvernement ouvert et à la transparence. Tout en confortant le principe de transparence et en rappelant que la confiance publique constitue l'un de ses objectifs les plus légitimes, le second memorandum, « *on Transparency and Open Government* », élargit le champ du gouvernement ouvert en lui associant de nouveaux objectifs, tels que l'innovation et l'efficacité de l'action publique³¹.

Grâce à cette impulsion, relayée en 2011 par la création du Partenariat pour un Gouvernement ouvert, l'*open government* couvre désormais un spectre allant de la transparence des institutions à la qualité du service public rendu.



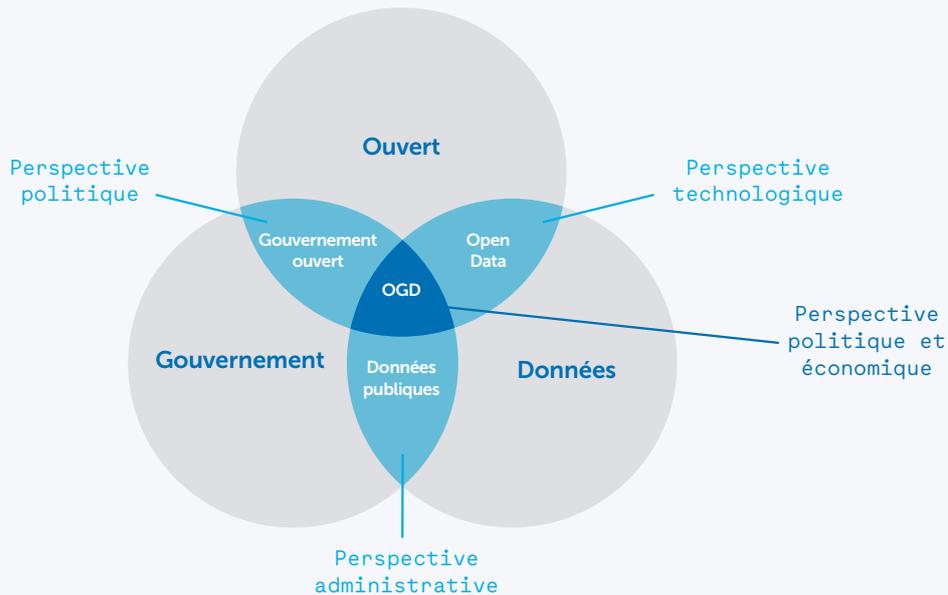
2.2 LA NÉCESSAIRE DÉLIMITATION DU CHAMP DE PERTINENCE DE L'OPEN GOVERNMENT DATA EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

32_ H. Yu et D. Robinson, *op.cit.*

33_ B. Ubaldi, « *Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives* », OECD Working Papers on Public Governance, n° 22, OECD Publishing, 2013.

Cet élargissement de l'*open government*, conforté par l'accélération du déploiement de l'*open data*, a favorisé l'émergence de la notion « *vague mais en vogue* »³² d'*open government data* (OGD). Usuellement définie comme « *toute donnée ou information produite ou traitée par des institutions publiques* »³³, la notion d'*open government data* épouse un périmètre relativement large, que l'on peut schématiser de la sorte :

La notion d'open government data (OGD)



Source : Centre de recherches pour le développement international, Canada, 2016

La notion d'*open government data* résulte de la confrontation de l'*open data* et du large champ de l'information publique. Les OGD recouvrent donc tout autant des données politiquement sensibles, ayant directement trait aux questions d'intégrité, que des jeux de données³⁴ a priori neutres, notamment sur le fonctionnement du service public, mais valorisés à raison de leur potentiel économique.

La possibilité est ainsi donnée à certains gouvernements de se présenter comme « ouverts » pour la seule raison qu'ils publient dans des formats adéquats des données relevant du fonctionnement des services publics, comme la localisation des écoles ou les horaires des transports publics, alors même que leur degré de transparence réelle reste relativement faible³⁵. Certains observateurs avisés ont pu relever qu'il « est beaucoup plus simple pour un gouvernement - et pour tout dire bien moins controversé politiquement - de publier des bases de données relatives à la santé publique (...) que de renforcer la transparence du financement des partis politiques (...) » et que « l'*open data* peut fournir à certains gouvernements un moyen commode d'éviter les réformes ambitieuses mais délicates qui répondent à l'ambition d'un gouvernement ouvert, et qui devraient probablement figurer au sommet de leurs priorités »³⁶.

En outre, le champ relativement large des OGD peut conduire à une approche strictement quantitative dans laquelle la volonté d'ouvrir le plus grand volume de données possible prend le pas sur l'analyse des données réellement utiles au contrôle de la transparence démocratique d'un État. C'est le sens du bilan mitigé parfois tiré du premier programme fédéral de soutien à l'*open data* (US Open Data 1.0) : « le programme a pris les traits d'une bulle spéculative, qui se forme dès lors qu'un excès de confiance et une atmosphère euphorique accompagnent la mise en œuvre d'une nouvelle politique. Il s'est concentré sur un ensemble d'idées simplistes, auto-réalisatrices et confortées par un certain emballement médiatique »³⁷.

34_ Dans le contexte de l'*open data*, la notion de « jeu des données » (*dataset*) est souvent employée. Il désigne non seulement un fichier de données structurées qui a vocation à être rendu public, mais également les métadonnées, soit l'ensemble des informations qui décrivent le contenu du fichier.

35_ Le cas de l'Azerbaïdjan est emblématique des contradictions susceptibles de surgir entre la maîtrise technique de l'*open data* d'une part et la réalité des objectifs démocratiques poursuivis d'autre part. Participant aux travaux du Partenariat depuis sa fondation en 2011 et ayant développé une infrastructure répondant aux standards technologiques les plus avancés, l'Azerbaïdjan vient d'être privé de son statut de membre actif du Partenariat en raison des restrictions apportées à l'exercice du droit d'accès aux documents publics, dont les ONG sont particulièrement victimes. Voir sur ce point : Open Government Partnership Support Unit, *Azerbaijan made inactive in open government partnership*, 4 mai 2016.

36_ N. Heller, « Is Open Data a Good Idea for the Open Government Partnership? », *Global Integrity blog*, 15 septembre 2015.

37_ A. Peled, « Effective openness, the Role of OD 2.0 in a wider transparency program », 3^e Global Conference on Transparency Research, octobre 2013.

38_ Research centre on security and crime, *Towards a European strategy to reduce corruption by enhancing the use of open data*, 2015 ; projet co-financé par le programme « Prévention et lutte contre le crime » de l'Union européenne. Ses principales conclusions sont présentées en annexe à ce rapport.

Il semble dès lors indispensable d'identifier, parmi les très nombreuses données entrant dans la catégorie des OGD, celles qui sont particulièrement utiles à la promotion de l'intégrité publique. C'est la raison pour laquelle le présent rapport se concentrera sur les données qui se trouvent au cœur du fonctionnement démocratique, que le Partenariat pour un Gouvernement Ouvert désigne comme les « données politiques fondamentales » (*core political data*). Pour l'essentiel, ces données sont celles qui ont trait au financement de la vie politique, à la situation personnelle des responsables publics, aux modes d'élaboration de la décision publique et à l'utilisation des deniers publics, comme l'a relevé le projet TACOD (« *Towards a European strategy to reduce corruption by enhancing the use of open data* ») dirigé par le centre de recherche italien RiSSC³⁸.

Les jeux de données publiques les plus utiles à la prévention des atteintes à l'intégrité

DONNÉES RELATIVES À L'INTÉGRITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC	Données sur les emplois, responsabilités et traitements publics
	Données sur les nominations
	Registre des intérêts
	Données sur les dons et cadeaux
DONNÉES RELATIVES AU LOBBYING ET À L'ÉLABORATION DE LA DÉCISION PUBLIQUE	Registre des lobbyistes
	Données sur les rencontres des lobbyistes
	Procès-verbaux des réunions officielles
	Dons à des partis politiques
DONNÉES RELATIVES À L'UTILISATION DES RESSOURCES PUBLIQUES	Consultations publiques
	Données sur les dépenses budgétaires et les attributions de subventions
	Données relatives à l'exécution budgétaire et aux audits financiers
	Historique des dépenses publiques
	Données sur la commande publique
	Informations sur la performance des services publics

Source : TACOD, 2015



Plusieurs études montrent que ces données sensibles ne sont pas suffisamment rendues publiques par les États. En 2015, une étude menée à l'échelle de seize pays d'Amérique latine³⁹ a confirmé les limites actuelles des portails nationaux d'open data (*Open Government Data portals*). Elle a constaté que les pays s'étant dotés de portails gouvernementaux tendent à écarter ces jeux de données et se concentrent sur des pans de l'action publique relativement épargnés par la corruption.

L'indisponibilité de certaines données sensibles peut se concevoir dans les pays qui ont mis en place leur portail de façon très récente, comme c'est le cas en Amérique latine. Toutefois, la même lacune a été identifiée dans les pays plus avancés en matière d'open data qui continuent, plusieurs années après la mise en place de leurs propres infrastructures, de favoriser la quantité plutôt que la qualité des données libérées⁴⁰, avec un risque non négligeable de désintérêt du public à l'égard des données publiées. L'Open Data Barometer a ainsi observé en 2015 un net recul de l'impact produit par l'open data en matière de transparence et de responsabilité publique. « *Le déploiement des dispositifs et la manifestation de leur impact prennent un tel retard que l'open data encourt le risque de se transformer en "une ville fantôme", dont les portails et les applications tomberaient petit à petit dans l'oubli* »⁴¹.

Il ne fait pas de doute que si ces données sensibles sont les plus pertinentes en matière d'intégrité publique, ce sont également celles sur lesquelles les résistances les plus fortes sont susceptibles de s'exercer. Les gouvernements sont en effet parfois réticents à ouvrir ces données, au motif que loin de renouer la confiance publique, l'open data pourrait en réalité, en révélant des cas litigieux préexistants à son introduction, provoquer une aggravation de la défiance publique⁴², risque commun à toutes les politiques de régulation de l'éthique publique⁴³. Surtout, les acteurs privés s'y opposent dans certains cas vivement, en s'appuyant sur la notion de secret des affaires dans leurs relations avec les pouvoirs publics.

39_ M. Murillo, « Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations », *International Political Science Review*, 36(1), 2015, p. 42-59.

40_ J. Shkabatur, « Transparency With(out) Accountability : Open Government in the United States », *Yale Law & Policy Review*, 31(1), 2012, p. 80-140.

41_ Open Data Barometer 2015.

42_ H. Margetts, « The Internet and Transparency », *The Political Quarterly*, 2011, vol. 84, n° 4, p. 518-521; M. Bauhr et M. Grimes, « Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability », *Governance*, vol. 27, n° 2, 2014, p. 291-320.

43_ D. Saint-Martin, « La régulation de l'éthique parlementaire : l'institutionnalisation d'un champ d'expertise contesté », *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 1, n° 126, 2009, p. 21-37.

OPEN DATA ET SECRET DES AFFAIRES : L'EXEMPLE DES DONNÉES RELATIVES AU SECTEUR DE LA SANTÉ EN FRANCE

44_ H. Verdier, *Rapport au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée*, 2015.

45_ Formindep, « La transparence est une course de fond », 8 février 2016.

46_ Loi n° 2011-2012 du 29 décembre 2011 relative au renforcement de la sécurité sanitaire, du médicament et des produits de santé.

Justifiées lorsqu'elles résultent de l'application de droits de propriété intellectuelle rigoureusement définis, les limites posées au développement de l'open data le sont moins lorsqu'elles sont fondées sur l'invocation répétée de secrets aux contours incertains ou imparfaitement adaptés aux enjeux contemporains. C'est le sens de l'avertissement lancé récemment en France par l'administrateur général des données, lorsqu'il constate « *qu'au fil du temps, la protection de ces secrets légaux s'est installée dans certaines habitudes, qui ont petit à petit élargi le cercle strict des limites initiales du secret concerné, ou qui n'ont pas suivi les évolutions des données, des pratiques et des usages* »⁴⁴.

Les controverses⁴⁵ qui ont par exemple accompagné l'élaboration puis l'application de la loi dite « loi Sunshine »⁴⁶, adoptée à la suite du scandale sanitaire du Mediator, reflètent les objections généralement opposées à l'adoption d'une politique de transparence.

2 MILLIONS

de lignes contenues dans le jeu de données de la base Transparence Santé (Nov. 2016).

Considérant que les conflits d'intérêts révélés par l'affaire du Mediator avaient miné l'indépendance et la crédibilité de l'expertise sanitaire publique, la loi Sunshine a en effet souhaité renforcer la transparence par la publication des liens d'intérêts entre les praticiens de santé et les fabricants de produits pharmaceutiques. Au stade de l'application de ces dispositions, deux restrictions ont été apportées à l'obligation de publication. La Commission nationale informatique et liberté (CNIL) a d'une part limité les modalités de publication de l'identité des praticiens afin d'éviter toute indexation sur les moteurs de recherche. Le décret d'application précisant les modalités de renseignement de la « base transparence santé » a par ailleurs exclu le montant des conventions conclues entre entreprises et professionnels de santé.

47_ CE, 1^{re}/6^e SSR, 24 février 2016, n° 369074

48_ Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé.

49_ Le décret d'application de la présente disposition n'a pas été publié à ce stade (31 octobre 2016).

50_ Décision n° 2015-727 DC du 21 janvier 2016

Annulée par le Conseil d'État⁴⁷, cette seconde limite a été analysée par de nombreux observateurs comme le résultat de l'opposition des fabricants de produits pharmaceutiques à divulguer les montants investis, au nom du secret de leurs affaires et de la protection de leur modèle économique. Cette objection a été rejetée par la loi du 26 janvier 2016⁴⁸ qui a précisé la nature des informations exigibles des entreprises et effectivement retenu le montant des conventions conclues⁴⁹. Le Conseil constitutionnel a considéré que cette obligation de publicité ne portait pas atteinte à la liberté d'entreprendre, écartant ainsi les griefs tirés d'une méconnaissance du secret des affaires⁵⁰.

Ces tensions ne s'expriment pas seulement au niveau national. À l'échelon communautaire, d'importantes controverses ont accompagné l'élaboration de la directive sur le secret des affaires⁵¹.

Des inquiétudes ont été exprimées quant au risque de limitation de l'accès des citoyens aux documents relatifs aux contrats publics, aux restrictions apportées au libre exercice de la profession de journalistes et au risque de dégradation de la protection des lanceurs d'alerte. Certains experts estiment ainsi qu'une définition trop large du secret des affaires rendrait excessivement difficiles à l'avenir des révélations similaires à *LuxLeaks* ou aux *Panama Papers*.

Dans ce contexte, le Parlement européen a adopté le 14 avril 2016 une résolution législative sur la proposition de directive disposant qu'« *il est essentiel que l'exercice du droit à la liberté d'expression et d'information, qui englobe la liberté et le pluralisme des médias, comme le prévoit l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ne soit pas restreint, notamment en ce qui concerne le journalisme d'investigation et la protection des sources des journalistes.* »⁵². Cette résolution précise, en ce qui concerne les lanceurs d'alerte, que « *les mesures, procédures et réparations prévues par la présente directive ne devraient pas entraver les activités des lanceurs d'alertes. La protection des secrets d'affaires ne devrait dès lors pas s'étendre aux cas où la divulgation d'un secret d'affaires sert l'intérêt public dans la mesure où elle permet de révéler une faute, un comportement inapproprié, ou une activité illégale directement pertinents* ».

51_ Proposition de directive sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites.

52_ Résolution législative du Parlement européen du 14 avril 2016 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués (secrets d'affaires) contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites (COM(2013)0813 – C7-0431/2013 – 2013/0402(COD)).



LES NOUVEAUX HORIZONS DE L'OPEN DATA POUR RENFORCER L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

L'open data ne représente pas la première tentative de mobilisation des technologies numériques au service de l'intégrité publique : l'administration électronique l'a précédé au tournant des années 2000 et a livré de nombreux enseignements, même si son impact a été limité **(1)**. Par le renforcement de la transparence qu'il permet et l'enrichissement du contrôle citoyen dont il est porteur, l'open data ouvre de nouvelles perspectives qu'il est encore difficile d'évaluer précisément **(2)**.

1. LES RÉSULTATS POSITIFS MAIS LIMITÉS OBTENUS PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

53_ Désignée sous le terme « d'asymétrie d'information » en théorie économique.

54_ Désignées sous le terme « d'incitations ».

55_ N. Elbahnasawy, *E-government, internet adoption and corruption: an empirical investigation*, World Development, vol. 57, 2014, p. 114-126.

Il est établi de longue date que l'inégal accès des citoyens à l'information publique⁵³ et au service public est la cause d'une certaine opacité dans la conduite des affaires publiques. Cette opacité procure des espaces de liberté propices⁵⁴ à l'adoption de comportements opportunistes et de décisions arbitraires, dictés par la recherche d'un bénéfice privé⁵⁵.

Pour lutter contre cette forme d'inégalité, de nombreux États ont entrepris de dématérialiser une partie de leurs services publics, ce qui a eu des effets positifs en termes de réduction de la corruption **(1)**, même si ces effets ont été, compte tenu de l'objet même de l'administration électronique, nécessairement limités **(2)**.

1.1 LA DÉMATÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS, FACTEUR DE RÉDUCTION DE LA CORRUPTION

56_ Défini par le PNUD en 2006 comme « l'utilisation des technologies de l'information et de la communication par les institutions publiques afin de travailler plus efficacement, de partager l'information et d'offrir de meilleurs services publics ».

Dès la fin des années 1990, l'*e-government*⁵⁶, au sens de la dématérialisation des services publics (e-administration), a été développé notamment pour réduire cette inégalité. Deux types de bénéfices étaient escomptés du développement de l'*e-government* : la transformation du fonctionnement des administrations (*effet interne*) et le rapprochement des citoyens de leurs représentants au cours du processus décisionnel (*effet externe*).

D'un point de vue interne, les démarches d'e-administration ont eu pour objectif de diminuer les formes d'incertitudes susceptibles de perturber la production et le fonctionnement régulier des services publics⁵⁷. Les premières formes d'e-government ont ainsi visé à rendre la règle de droit plus claire et accessible et à réduire les contacts superflus entre les administrés et leurs agents⁵⁸ - en priorité ceux impliquant des versements monétaires. Lancée en 1998 par la ville de Séoul, l'initiative OPEN (*Online procedures enhancement for civil applications*) a par exemple permis d'éradiquer en quelques mois les irrégularités qui caractérisaient parfois la délivrance de divers permis et autorisations⁵⁹.

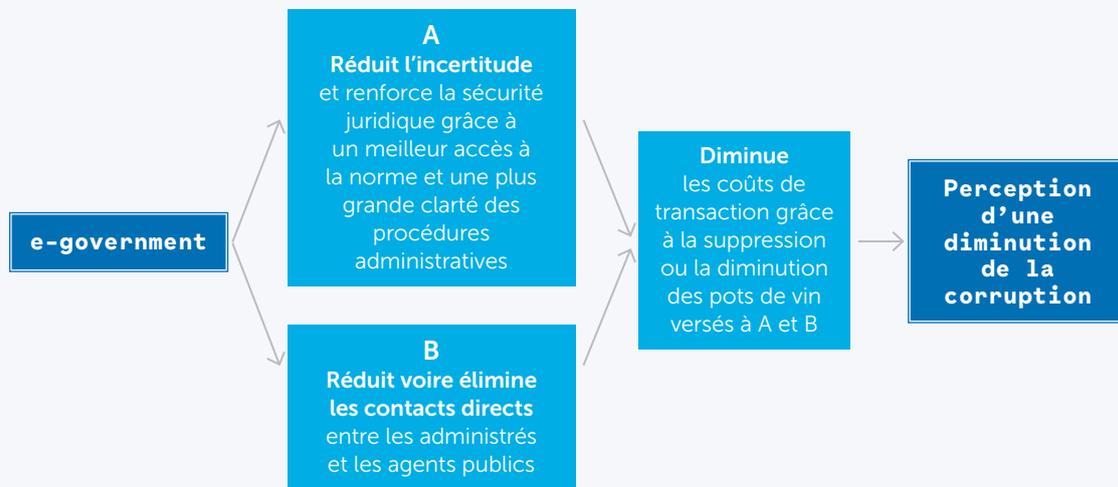
57_ C.-K. Kim, « Anti-corruption initiatives and e-government: a cross-national study », *Public Organization Review*, vol. 14, n° 3, 2014, p. 385-396.

58_ A. Prasad et S. Shivarajan, « Understanding the role of technology in reducing corruption: a transaction cost approach », *Journal of Public Affairs*, vol. 15, n° 1, 2015, p. 22-39.

59_ PNUD, « Fighting corruption with e-government applications », APDIP e-Note 8, 2006.

60_ A. Prasad et S. Shivarajan, *op. cit.*

Modélisation de la relation entre la dématérialisation des services publics et la perception d'une diminution de la corruption⁶⁰



Source : A. Prasad, S. Shivarajan (2015)

Des travaux récents⁶¹, conduits à partir de recherches empiriques, ont établi un bilan relativement positif des premières démarches d'e-government qui ont connu, grâce au développement d'Internet, un essor spectaculaire au cours des années 2000. Ils ont permis de confirmer l'existence d'une relation de causalité entre e-government et réduction de la corruption, comme l'a montré la diminution de 78 % de l'évasion de fonds régionaux en Ouganda dès la mise en place d'un système de publication mensuelle des ressources allouées⁶².

61_ N. Elbahnasawy, *op.cit.*

62_ J. Mistry et A. Jalal, « An empirical analysis of the relationship between e-government and corruption », *The International Journal of Digital Accounting Research*, vol. 12, 2012.

1.2 DES LIMITES INTRINSÈQUEMENT LIÉES À L'OBJET DE L'ADMINISTRATION ÉLECTRONIQUE

63_ C.-K. Kim, *op. cit.*

64_ Malgré le nombre important de conventions sur le sujet depuis une vingtaine d'années : Convention des Nations Unies contre la corruption (2004), Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents étrangers (1997), Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption (1999).

65_ PNUD, *Fighting corruption to improve governance*, 1998.

66_ P. Kobrak, *Cozy politics: Political parties, Campaign finance and compromised governance*, Lynne Rienner Publishers, 2002.

Cependant, le développement de ces démarches n'a pas amélioré significativement le niveau de participation citoyenne à la conduite des affaires publiques⁶³. Antérieures à l'apparition des réseaux sociaux et des technologies du Web 2.0, les premières formes d'e-government, principalement tournées vers la production d'une information publique de qualité et d'un service public de moindre coût, résulteraient majoritairement d'une communication unilatérale.

Elles n'ont donc pas été en mesure de développer des interactions garanties d'une participation de la société civile aux affaires publiques, identifiée par la Convention des Nations Unies contre la corruption comme une des clés de la préservation de l'intégrité publique.

« *Chaque État partie élabore et applique ou poursuit, conformément aux principes fondamentaux de son système juridique, des politiques de prévention de la corruption efficaces et coordonnées qui favorisent la participation de la société et reflètent les principes d'état de droit, de bonne gestion des affaires publiques et des biens publics, d'intégrité, de transparence et de responsabilité.* » (Article 5)

En outre, en dématérialisant les services publics, l'e-government a seulement permis d'éviter les contacts, et donc les transactions monétaires entre l'administration et les administrés et ne s'est donc attaqué au phénomène de corruption que dans son acception la plus stricte, à savoir le fait pour un responsable public de monnayer une intervention ou une abstention. Or, si la corruption n'a jamais fait l'objet d'une définition explicitement consacrée par le droit international⁶⁴, il semble établi que le phénomène vise plus largement, comme l'a rappelé le PNUD en 1998 « *l'abus de fonctions, d'autorité ou de mandats publics à des fins privées, par le recours aux pots-de-vin, à l'extorsion, au trafic d'influence, au népotisme, à la fraude ou au détournement de fonds* »⁶⁵.

67_ P. Lascoumes, *Une démocratie corrompible*, La République des Idées, Seuil, 2011.

68_ OCDE, *Les lignes directrices de l'OCDE pour la gestion des conflits d'intérêts dans le service public*, 2005.

69_ Guide technique de la Convention des Nations Unies contre la corruption, Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (UNODC) et Institut inter-régional de recherche des Nations Unies sur la criminalité et la justice (UNICRI), 2009.

Au surplus, le prisme de l'illégalité ne permet pas d'appréhender l'ensemble des comportements qui contreviennent à la probité. La science politique a en effet contribué à montrer que les comportements corrupteurs n'enfreignent pas toujours la légalité⁶⁶. « *L'usage intéressé des marges de la loi* »⁶⁷ est par exemple facilité par l'émergence des zones grises qui naissent de l'interaction croissante de l'action publique et du secteur privé. C'est le sens des travaux menés de longue date par l'OCDE sur différentes zones de friction (la commande publique, les partenariats publics-privés, le pantouflage), qui ont notamment permis d'admettre dès le début des années 2000 que les situations de conflits d'intérêts mal gérées pouvaient engendrer la corruption⁶⁸.

Ces zones grises sont particulièrement visées par la Conventions des Nations Unies contre la corruption lorsqu'elle appelle les États parties à établir un « climat d'intégrité » en leur sein et enjoint les organismes publics à créer « *un climat tel que la prestation des services publics soit transparente et impartiale, qu'il soit notoire que le fait de proposer et d'accepter des invitations et des dons n'est pas encouragé et que les intérêts personnels ou autres n'influent pas sur les actes et les décisions de caractère officiel* »⁶⁹.

2. LES NOUVELLES POTENTIALITÉS OUVERTES PAR L'UTILISATION DE L'OPEN DATA POUR RENFORCER L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE

À la différence de l'administration électronique, l'open data est susceptible d'avoir un effet positif sur l'intégrité publique dans son acception la plus large, à la fois dans la lutte contre la corruption et les infractions à la probité publique mais aussi sur les zones grises situées à la limite de la légalité. En effet, la réutilisation de données publiques libérées peut permettre d'améliorer la détection de comportement pénalement répréhensibles et pousse les responsables publics à rendre des comptes aux citoyens sur la manière dont ils exercent leurs fonctions.

La contribution de l'open data au renforcement de l'intégrité publique



PRÉVENTION

L'open data multiplie les occasions de rendre des comptes et dissuade les comportements inappropriés, par la crainte de sanctions judiciaires ou de dommages réputationnels.



DÉTECTION

L'open data doit faciliter l'obtention de renseignements et l'administration de preuves, ce qui augmente le niveau de détection des infractions.



INVESTIGATION

En permettant de croiser et de recouper les informations obtenues par les canaux traditionnels de la lutte contre les atteintes à l'intégrité, l'open data doit enrichir et approfondir les possibilités d'investigation.

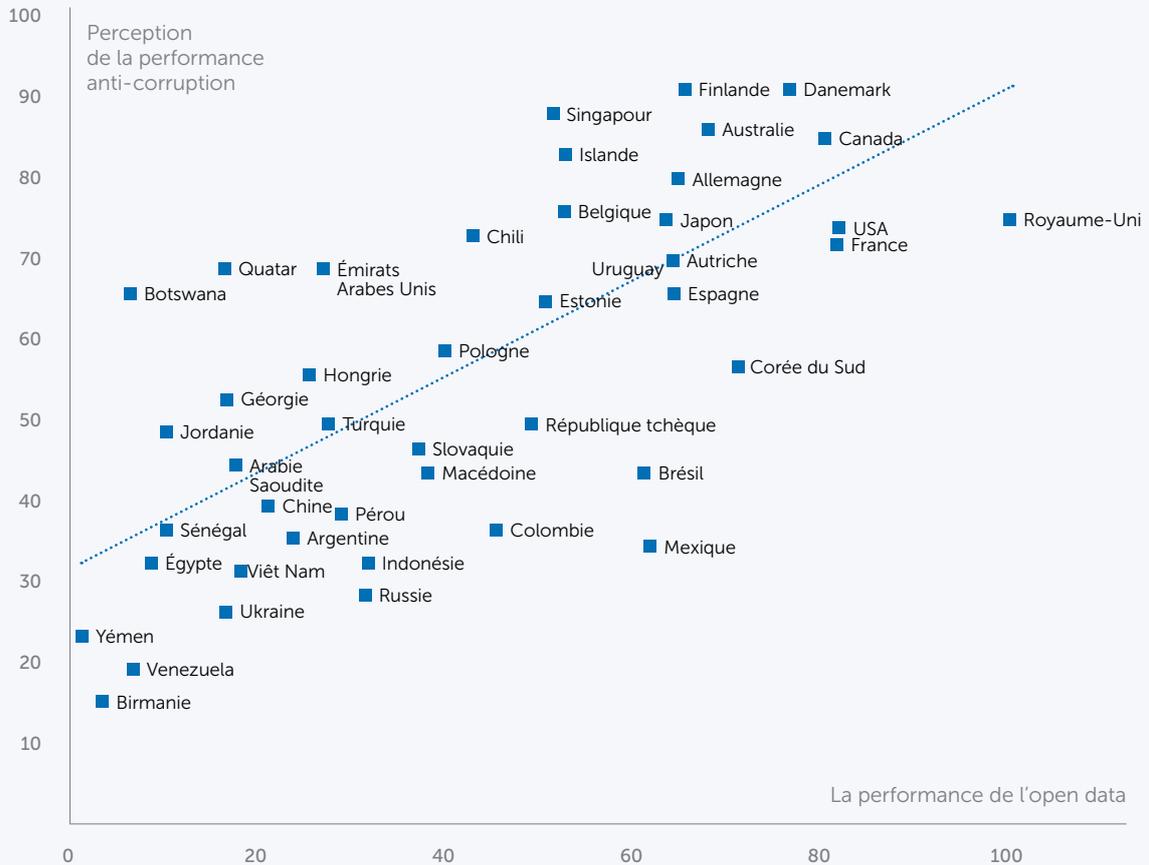
Si le potentiel de l'open data sur l'intégrité publique semble réel, sa quantification n'est toutefois pas évidente, ce qui permet à certains d'affirmer que « *la mesure du progrès est difficile, sinon impossible, une situation qui permet aux supporters de l'open data de proclamer que la révolution est en cours et aux sceptiques de dire que rien n'a changé* »⁷⁰.

⁷⁰ UK Public Administration Select Committee, Rapport à la Chambre des communes, 11 juin 2014.

71_ D. C. Shim et T. H. Eom, « E-Government and anti-corruption: empirical analysis of international data », *International Journal of Public Administration*, vol. 31, n° 3, 2008.

En effet, les travaux menés sur l'impact de l'open data ne permettent pas actuellement de conclure définitivement à l'existence d'une relation de causalité entre la dynamique d'ouverture des données publiques et le renforcement de l'intégrité⁷¹, même si l'intensité de la corrélation établie grâce aux index de performance les plus récents semble suffisamment significative pour supposer une telle relation.

Corrélation entre performance de l'open data et efficacité de la lutte contre la corruption



Sources : *Open Data Barometer 2015*, *Indice de perception de la corruption Transparency International 2015*, *The Quality of Government Institute – Université de Gothenburg*

Visualisation : Haute Autorité pour la Transparence de la vie publique

Note de lecture : les performances enregistrées en matière d'open data semblent reliées à celles enregistrées en matière de lutte contre la corruption ; le coefficient de corrélation atteint la valeur de 0,6

NB : l'indice élaboré par Transparency International est construit de telle sorte qu'une valeur élevée renseigne la perception d'un faible niveau de corruption.

De la même manière, il existe encore peu de travaux de recherches consacrés à l'étude de l'impact de l'open data sur le renforcement de l'intégrité publique. Le plus important de ces travaux, le projet TACOD⁷², qualifie l'apport de l'open data à l'intégrité publique de « révolution retardée », compte tenu de l'écart relevé entre son potentiel et les effets concrètement mesurés jusqu'à présent.

⁷²_ TACOD, *op.cit.* ; voir annexe 1.

RECOMMANDATION N° 1 :

Encourager l'approfondissement des recherches sur l'apport de l'open data à l'intégrité publique.

La pleine réalisation du potentiel de l'open data sur l'intégrité publique implique donc une action volontariste des États en faveur d'une plus grande transparence et d'une meilleure ouverture des données publiques, dans le prolongement de l'engagement pris par les États du G20 en 2015.



COMPENDIUM DU G20 SUR L'UTILISATION DE L'OPEN DATA DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

En novembre 2015, les pays membres du G20 se sont réunis à Antalya en Turquie pour évoquer les suites à donner aux efforts entrepris collectivement pour une croissance verte, durable et inclusive. L'OCDE, qui a joué un rôle actif lors de ce sommet, a participé à la conférence internationale sur l'open data, un événement parallèle organisé par la présidence turque et le Programme des Nations Unies pour le Développement. La conférence a constitué pour les pays membres du G20 une occasion majeure pour échanger sur les bénéfices attendus de l'open data.

Dans le prolongement de la conférence, l'OCDE a notamment soutenu la mise en œuvre du plan d'action 2015-2016 de lutte contre la corruption. De manière plus spécifique, l'OCDE a apporté son appui à l'élaboration et l'adoption des principes du G20 sur la promotion de l'intégrité dans les marchés publics, premier document politique à faire l'objet d'un accord de tous les pays membres. L'OCDE a également assisté le G20 dans la promotion de l'intégrité et de la transparence dans le secteur privé, tout comme elle a aidé certains pays à remédier aux insuffisances de leur action de prévention de la corruption d'agents publics étrangers. L'OCDE encourage également les échanges sur l'utilisation de l'open data pour promouvoir la transparence de l'action publique. L'OCDE continue par ailleurs de soutenir les efforts entrepris dans certains secteurs considérés comme à risques, comme celui des industries extractives.

L'un des résultats les plus significatifs de ces différents engagements est le « compendium du G20 sur l'utilisation de l'open data dans la lutte contre la corruption ». Ce recueil s'appuie sur les échanges des pays membres et de l'OCDE. Il vise à donner un aperçu des initiatives fondées sur la publication et la réutilisation de données en open data pour lutter, notamment, contre les conflits d'intérêts dans le secteur public ou la corruption dans les marchés publics ou le développement des industries extractives.

Le compendium s'appuie sur les *G20 Anti-corruption open data principles*, le projet Open Data de l'OCDE et d'autres instruments internationaux. Il met notamment en lumière des pratiques telles que :

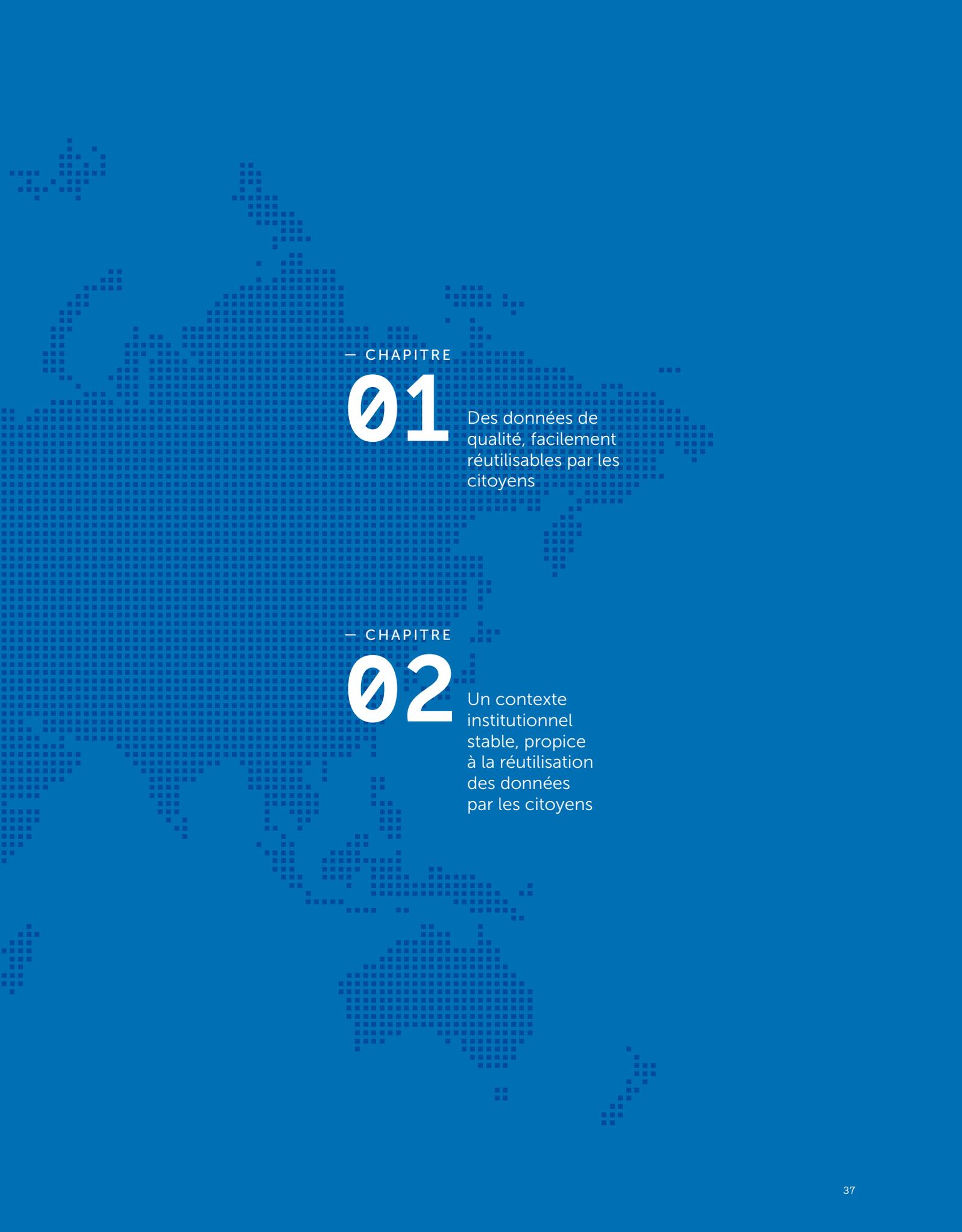
- _ l'adoption par l'Argentine, la France, l'Italie, le Mexique, le Royaume-Uni, les États-Unis et huit autres pays non membres du G20 de l'*Open Contracting Data Standard*, à l'occasion du sommet anti-corruption de Londres (mai 2016) ;
- _ la publication en open data, en Allemagne, des contributions aux institutions publiques relevant du mécénat ;
- _ la prise en compte de l'open data dès le stade de la conception de certains dispositifs en France, en Italie et au Royaume-Uni, comme :
 - la base transparence santé qui rend publique l'existence des conventions conclues entre entreprises et professionnels de santé (France),
 - la mise en place d'outils de data-visualisation pour permettre de mieux suivre les investissements consentis au niveau local pour la gestion des risques naturels (comme les glissements de terrain ou les inondations) et de partager les informations relatives à la prévention, aux secours et à la reconstruction (Italie),
 - la création d'un registre public des bénéficiaires effectifs (*beneficial ownership*) qui permet de connaître les propriétaires réels d'entités économiques (entreprises ou trusts) (Royaume-Uni) ;
- _ les efforts entrepris par le Ministère de la justice en Argentine pour s'appuyer sur le data-journalisme afin de nourrir l'activité de son bureau anti-corruption (en valorisant notamment le savoir-faire des data-journalistes dans l'exploitation des déclarations d'intérêts des responsables publics).

Sources : OCDE (2016), *G20 Compendium on the use of open data for Anti-corruption* (à venir) ; OCDE (2015), *Overview of main OECD Contributions & Support to the G20 under Turkish Presidency*.
 À consulter sur <http://bit.ly/2fRARz7.pdf>



PARTIE 2

L'OPEN DATA, UN INSTRUMENT À METTRE AU SERVICE DE L'INTÉGRITÉ PUBLIQUE



— CHAPITRE

01

Des données de
qualité, facilement
réutilisables par les
citoyens

— CHAPITRE

02

Un contexte
institutionnel
stable, propice
à la réutilisation
des données
par les citoyens

73_ Conseil d'État, *Le numérique et les droits fondamentaux*, étude annuelle 2014, p. 67.

L'open data constitue une opportunité majeure pour développer les relations entre les citoyens et les institutions publiques, dépasser la verticalité des rapports qui s'établissent traditionnellement entre la société et ses représentants et ouvrir à tout citoyen la possibilité de contrôler de manière effective l'action publique⁷³.

Pour que l'open data devienne un instrument de garantie et de contrôle de l'intégrité publique, il ne peut toutefois s'agir uniquement de libérer massivement des données relatives à l'action publique. Les différents exemples de libération de données recensés laissent en effet supposer qu'une politique d'open data en matière d'intégrité publique doit respecter un certain nombre de conditions et de principes.

Ces conditions et principes relèvent en premier lieu de la qualité des informations qui sont portées à la connaissance du public, ce dernier devant être en mesure de les réutiliser aisément pour contrôler l'action publique (**Chapitre 1**). Ils tiennent également au cadre institutionnel dans lequel se développe l'open data, celui-ci ne pouvant être véritablement efficace qu'en complément d'un système d'intégrité efficace (**Chapitre 2**).

– CHAPITRE

01

DES DONNÉES DE QUALITÉ, FACILEMENT RÉUTILISABLES PAR LES CITOYENS

74_ Cf. *supra*, p. 7-8.

Il a déjà été établi que toutes les données relatives à la mise en œuvre de l'action publique – les OGD – n'ont pas la même utilité en matière d'intégrité et de lutte contre la corruption. Seules les données sensibles, qui concernent directement l'exercice du pouvoir politique – les *core political data*⁷⁴, peuvent être pleinement mobilisées et réutilisées dans cet objectif.

L'étude d'un certain nombre d'exemples de libération de *core political data* tend toutefois à montrer que la publication de ces données n'est souvent pas suffisante pour permettre aux citoyens de les réutiliser utilement et de participer au contrôle de l'intégrité des responsables publics. Pour être efficace, cette ouverture doit en effet s'accompagner d'une véritable réflexion sur la nature, la fiabilité et le rythme de publication de ces données **(1)**. Lorsque les données libérées concernent des secteurs dont l'appréhension n'est pas évidente pour les citoyens, il peut également apparaître nécessaire de renforcer leur lisibilité grâce à des outils visuels **(2)**. Enfin, il semble que le potentiel des *core political data* ne sera entièrement exploité que lorsque leur interopérabilité sera assurée **(3)**.

1. UN IMPÉRATIF : DES DONNÉES DISPONIBLES, FIABLES, EXHAUSTIVES ET RAPIDEMENT LIBÉRÉES

Pour assurer leur utilité sur le long terme, les données relatives à l'action des responsables publics doivent être exhaustives (1.1), géographiquement pertinentes (1.2), fiables (1.3) et libérées à un rythme régulier (1.4).

1.1 ASSURER L'EXHAUSTIVITÉ DES DONNÉES UTILES

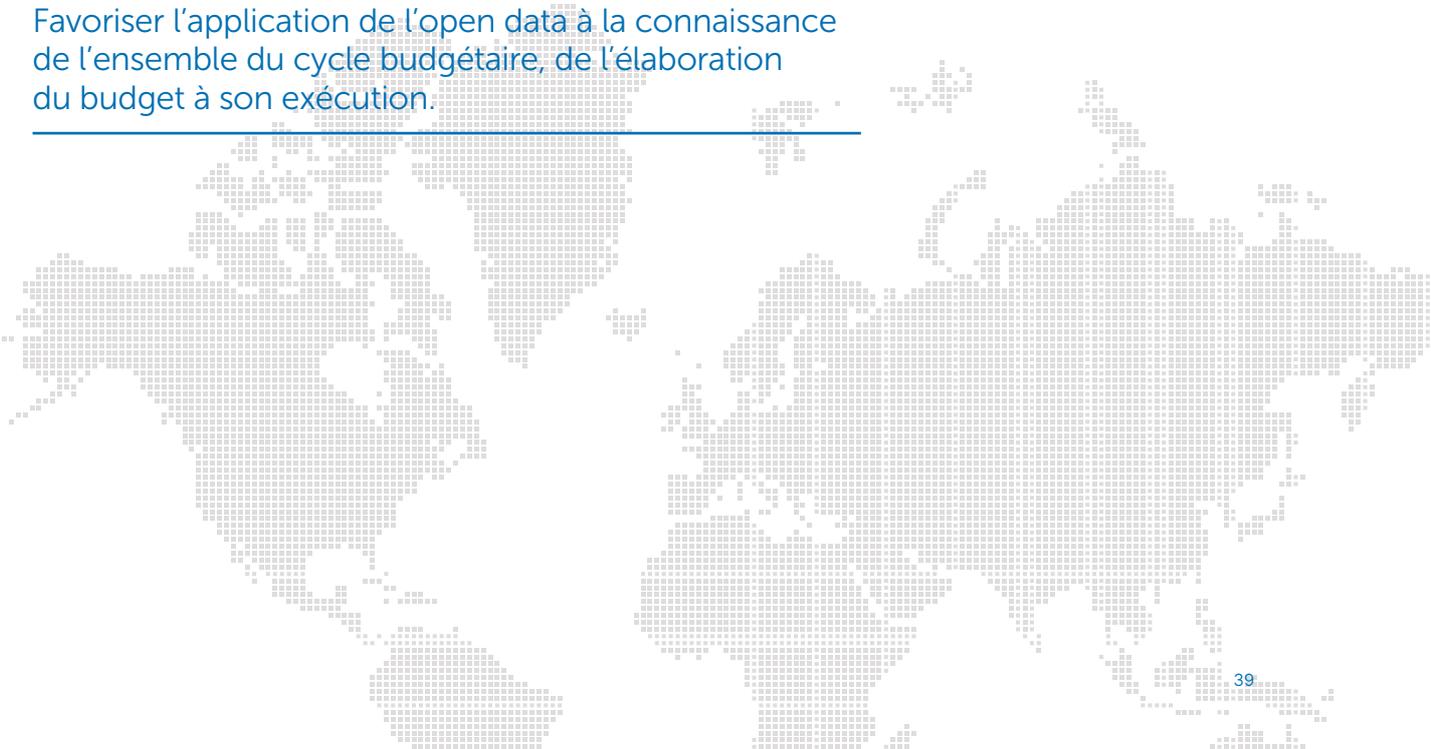
La première condition de l'efficacité de l'open data tient à la mise à disposition de l'intégralité des jeux de données nécessaires à la promotion de l'intégrité. Disposer de données exhaustives semble en effet indispensable à la mise en œuvre d'un contrôle de l'action publique par les citoyens.

L'exemple du contrôle de l'emploi des ressources publiques illustre particulièrement bien cette nécessité. Nombre d'institutions publiques désireuses de renforcer leur transparence financière s'engagent aujourd'hui dans la publication de leur budget. Les données budgétaires sont ainsi les informations les plus largement disponibles en ligne (97 %) d'après l'édition 2015 de l'Open Data Barometer, qui mesure au niveau international le degré d'ouverture des différents jeux de données publiques.

Cependant, la publication de données financières n'a d'intérêt en matière de contrôle de l'action publique qu'à la condition de couvrir l'intégralité du cycle budgétaire (l'élaboration, l'approbation, l'exécution et l'évaluation) : l'analyse des dépenses réellement engagées constitue en effet une matière plus utile à la détection d'irrégularités que les simples projections établies par un budget primitif. Or, d'après l'Open Data Barometer, 4 % seulement des budgets exécutés sont publiés et 2 % le sont en open data.

RECOMMANDATION N° 2

Favoriser l'application de l'open data à la connaissance de l'ensemble du cycle budgétaire, de l'élaboration du budget à son exécution.



L'exigence d'exhaustivité implique également de déterminer précisément le niveau de détail des données publiées, la *granularité* : plus ce niveau de détail est fin, plus la réutilisation des données publiées peut permettre d'identifier des comportements répréhensibles ou à la limite de la légalité.

75_ P. de Renzio et J. Wehner, "Incentives research - The impacts of fiscal openness: a review of the evidence", *International Budget Partnership et Global Initiative for Fiscal Transparency*, mars 2015.

76_ Le Royaume-Uni, les États-Unis, le Brésil et le Japon.

77_ Nations Unies, résolution A/RES/67/218 du 21 décembre 2012 relative à la promotion de la transparence, de la participation et de la responsabilisation en matière de finances publiques.

78_ La Suède constitue en une exception notable en la matière : la publication annuelle du *Taxeringskalendern* permet de connaître le détail des revenus et du capital imposable de chaque citoyen (les données se rapportant à l'année N-2).

En matière budgétaire par exemple, la publication d'informations à un niveau agrégé, politique par politique ou programme par programme, est assurément moins utile pour détecter des infractions qu'une publication à un niveau transactionnel, c'est-à-dire opération par opération⁷⁵. Or, quatre pays seulement publient leurs documents budgétaires avec un tel niveau de détail⁷⁶. Parmi eux, seuls le Royaume-Uni et le Brésil libèrent ces données en open data. L'Initiative mondiale sur la transparence des finances publiques (*Global Initiative for Fiscal Transparency-GIFT*), qui a été reprise par une résolution de l'Assemblée générale de l'ONU⁷⁷, appelle en conséquence à l'amélioration de la qualité de l'information budgétaire à travers le monde.

Des considérations légitimes, comme le respect de la vie privée, peuvent s'opposer à la publication exhaustive de certaines données. La publication de données fiscales anonymisées à un niveau de détail important, comme le montant de l'impôt payé dans chaque zone d'une même ville, peut conduire à identifier des individus et à connaître le montant de leurs revenus, en méconnaissance dans la plupart des traditions juridiques, du droit au respect de la vie privée⁷⁸. Il paraît donc indispensable de rechercher un équilibre entre ces considérations et l'impératif tenant à la publication de données exhaustives.



L'OPEN DATA ET LE DROIT AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE EN DROIT FRANÇAIS

En France, le développement de la démocratie administrative⁷⁹ s'est renforcé à la fin des années soixante-dix grâce à deux lois, l'une relative à l'informatique et aux libertés⁸⁰ et l'autre relative au droit d'accès aux documents administratifs⁸¹. Par ces deux lois, le législateur a entendu concilier le droit à l'information des citoyens, lequel s'exerce au moyen de la reconnaissance de la liberté d'accès aux documents administratifs⁸² et le droit au respect de la vie privée par l'encadrement de la collecte et de la réutilisation de données personnelles.

Cette conciliation repose sur le principe de libre communication des documents administratifs⁸³ et sur des exceptions à la publicité de ces informations⁸⁴. Ainsi, s'agissant des demandes de communication de documents administratifs⁸⁵, le législateur a déterminé des exceptions tenant notamment à la nature des informations contenues dans le document – telles que des informations portant atteinte à la protection de la vie privée ou au secret médical⁸⁶. Néanmoins, afin de ne pas priver le droit à l'information de tout effet, la communication de tels documents est autorisée à la condition que certaines mentions aient été préalablement disjointes ou occultées⁸⁷.

S'agissant des informations contenant des données personnelles rendues publiques par l'administration, celles-ci peuvent faire l'objet d'une réutilisation si l'une des conditions alternatives suivantes est remplie : la personne intéressée y a consenti, l'autorité administrative peut procéder à l'anonymisation de certaines des données personnelles ou si une disposition législative ou réglementaire le permet⁸⁸.

L'application de ces différentes exceptions soulève toutefois quelques difficultés. **La création d'un registre des trusts en France** offre un exemple de cette difficile conciliation entre droit à l'information et droit au respect de la vie privée. La création de ce registre résulte de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, selon des modalités de publication précisées par décret en mai 2016⁸⁹. Sont concernés les trusts dont l'administrateur, le constituant ou au moins l'un des bénéficiaires, a son domicile fiscal en France et ceux qui comprennent un bien ou un droit qui y est situé. Pour chaque trust recensé, le registre précise la date de sa constitution ainsi que les noms de son administrateur, de son constituant et de ses bénéficiaires.

79_ J. Chevallier, « De l'administration démocratique à la démocratie administrative », *Revue Française d'Administration Publique*, 2011/1, n° 137-138, p. 217.

80_ Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

81_ 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.

82_ Article 1^{er} de la loi du 17 juillet 1978 codifié à l'article L. 300-1 du code des relations entre le public et l'administration.

83_ Au sens de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration, sont des documents administratifs « 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. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions ».

84_ Article L. 322-2 du même code.

85_ Et hors les hypothèses relatives à l'accès aux archives sur le fondement des dispositions de l'article L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration.

86_ Article L. 311-6 du même code.

87_ Article L. 311-7 du même code.

88_ Article L. 322-2 du même code.

89_ Décret n° 2016-567 du 10 mai 2016 relatif au registre des trusts.

- 90_ Décision n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016 – M^{me} Helen S. [registre public des trusts]
- 91_ J-F. Kerléo, « La publicité-exemplarité - Le nouveau droit de la publication des sanctions administratives et juridictionnelles », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 4, juillet-août 2015, p. 751.
- 92_ G. Canivet et N. Molfessis, « La politique jurisprudentielle », *Mélanges en l'honneur de Jacques Boré, la création du droit jurisprudentiel*, Dalloz, 2007, p. 79-97.
- 93_ Délibération n° 01-057 du 29 novembre 2001 portant recommandation sur la diffusion de données personnelles sur internet par les banques de données de jurisprudence.
- 94_ Délibération n° 2011-238 du 30 août 2011, CE, 23 mars 2015, *Assoc. Lexeeek pour l'accès au droit c/CNIL*.
- 95_ Du fait notamment du risque de référencement sur les moteurs de recherche qu'elles induisent.
- 96_ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ; « Sans préjudice des dispositions particulières qui régissent l'accès aux décisions de justice et leur publicité, les décisions rendues par les juridictions judiciaires sont mises à la disposition du public à titre gratuit dans le respect de la vie privée des personnes concernées. Cette mise à disposition du public est précédée d'une analyse du risque de ré-identification des personnes (...) » (article 21).
- 97_ F. Lelièvre, « L'anonymisation à la française des décisions de justice, une exception ? », *L'Actualité Juridique Droit Administratif*, n° 10, 19 mars 2012, p. 526.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnalité a jugé que, dans la mesure où le législateur n'a ni précisé la qualité et les motifs justifiant la consultation du registre ni limité le cercle des personnes ayant accès aux données de ce registre, les dispositions contestées portent au droit au respect de la vie privée une atteinte manifestement disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi et les a donc déclarées contraires à la Constitution⁹⁰.

Les règles qui régissent la publicité des décisions de justice illustrent également la difficulté à parvenir à un équilibre satisfaisant dans la conciliation de ces deux principes. Vecteur de dissuasion des pratiques répréhensibles, la publicité comme « mode d'exemplarité »⁹¹ est depuis longtemps reconnue pour son efficacité. Elle est au fondement même de la notion de jurisprudence : « *sans diffusion de la jurisprudence, pas de politique possible, puisque le message délivré serait condamné dans l'œuf à n'être pas entendu. Une politique jurisprudentielle n'existe que si elle est reçue et admise* »⁹².

Pour les responsables publics, la dissuasion revêt une dimension particulière dans la mesure où le maintien du lien de confiance avec les citoyens est en jeu : la préservation de leur réputation est une incitation souvent plus puissante que la crainte de la peine elle-même. L'open data pourrait conférer une portée plus grande encore au principe de publicité-exemplarité, en élargissant l'accès à l'information et en facilitant les recherches sur les atteintes à la probité - par exemple via l'établissement de statistiques sur la nature, la fréquence et la localisation des infractions commises.

Or, la Commission nationale informatique et liberté a assimilé dès 2001⁹³ les bases de données jurisprudentielles contenant l'identité des parties à des traitements automatisés de données à caractère personnel, position constamment rappelée depuis⁹⁴. Le fait de pouvoir accéder, grâce à ces bases, au nom des parties pour une durée illimitée a été considéré comme de nature à emporter des conséquences manifestement excessives⁹⁵. Tout justiciable ayant droit au respect de sa vie privée, une conciliation a été opérée avec les principes de publicité des jugements et de transparence de la justice.

Aussi une distinction a-t-elle été apportée entre les supports papier et électroniques, ces derniers adoptant la voie de l'anonymisation⁹⁶, contrairement aux pratiques de certaines juridictions étrangères, comme la Cour suprême du Royaume-Uni ou le Cour constitutionnelle espagnole⁹⁷.

1.2 APPLIQUER L'OPEN DATA AU NIVEAU LOCAL

Encourager une large disponibilité des données, c'est également préconiser l'application de l'open data au périmètre le plus pertinent possible. Le projet de recherche *Exploring the emerging impacts of open data in developing countries*⁹⁸ s'y emploie en rappelant que l'ouverture des données publiques dispose d'un potentiel considérable au niveau local.

L'open data ne peut en effet se réduire aux initiatives portées par les exécutifs nationaux telles que la création de structures comme Etalab⁹⁹ en France ou *HM Government Transparency Team* au Royaume-Uni, chargées de piloter la création de portails comme data.gouv.fr ou data.gov.uk. Élaborer une stratégie nationale d'ouverture des données publiques, n'exclut en effet pas l'existence de nombreuses dynamiques de projets au sein du secteur local.

En France, la démarche portée par l'association My Breizh Open Data¹⁰⁰, qui promeut la transparence de la commande publique avec le soutien de la région Bretagne, en est l'illustration. Plus généralement, l'action de l'association OpenData France, qui regroupe les collectivités pionnières dans le développement de l'open data - dont les villes de Paris, Rennes et Bordeaux - et a engagé des collaborations avec Etalab, témoigne de ce dynamisme.

Le mouvement de généralisation de l'open data dans les collectivités locales a été sensiblement accéléré par l'adoption de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République¹⁰¹, qui précise que les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale auxquels elles appartiennent rendent accessibles en ligne les informations publiques, lorsque ces informations se rapportent à leur territoire et sont disponibles sous forme électronique.

Au Royaume-Uni, l'intégration des collectivités locales à la dynamique de l'open data a été également accélérée par l'adoption du *Code of Practice on Local Government Transparency* qui les astreint à publier à une fréquence mensuelle toutes les dépenses d'un montant supérieur à 500 £ et favorise ainsi l'exercice de contrôles informels, par la presse régionale notamment¹⁰².

Aux Pays-Bas, l'*Open State Foundation*, qui a réussi entre 2013 et 2015 à convaincre l'intégralité des collectivités locales néerlandaises de publier leurs données budgétaires en open data¹⁰³, s'est fixé pour objectif de faire apparaître, grâce aux technologies numériques, le lien entre les décisions publiques et leur traduction budgétaire. Plus concrètement, l'analyse des indicateurs d'exécution budgétaire devrait pouvoir être directement reliée à celle des décisions publiques dont ils résultent : à quel moment a été fixé le niveau de ressources allouées, selon quels motifs, qui est intervenu pour le déterminer ?

RECOMMANDATION N° 3

Accélérer le développement de l'open data au sein du secteur local et initier son déploiement au sein des organismes rattachés.

98_ Open Data Research Network, *Exploring the emerging impacts of open data in developing countries*, 2014.

99_ La mission Etalab créée en 2011, fait partie de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC) au sein du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

100_ Voir Breizh Small Business Act, *My Breizh Open Data – Marchés Publics*.

101_ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

102_ B. Worthy, "The impact of open data in the UK: complex, unpredictable, and political", *Public Administration*, vol. 93, n° 3, 2015, p. 788-805.

103_ Voir Open State, *Open Spending*.

Au-delà des collectivités locales, les entités qui concourent à la mise en œuvre de l'action publique et bénéficient à ce titre de financement publics devraient également publier les données qu'elles produisent, comme l'a récemment suggéré la *Sunlight Foundation* aux États-Unis. Ces structures, qui couvrent un spectre très large (agences, autorités administratives indépendantes, syndicats mixtes, délégataires de service public, etc.), sont parfois tenues, en raison de leur nature ou de leur objet, à une certaine distance du contrôle démocratique que garantit notamment l'exercice du suffrage. La possibilité de maintenir, grâce à l'open data, leur activité sous une forme de supervision citoyenne peut donc s'avérer utile.

1.3 GARANTIR LA FIABILITÉ DES DONNÉES PUBLIÉES

À l'évidence, l'impact produit par l'open data dépend très largement de la qualité et de la fiabilité des données portées à la connaissance du public. Les insuffisances dont témoigne le registre européen des représentants d'intérêts le confirment.

Créé en 2011, le registre de transparence commun au Parlement européen et à la Commission européenne est facultatif. S'y enregistrer procure des avantages aux représentants d'intérêts, comme la possibilité de disposer d'un badge d'accès permanent aux institutions européennes ou d'être auditionné par une commission permanente mais ne pas s'y inscrire n'est aucunement sanctionné.

Relativement stables lors des premières années d'exercice, le nombre d'inscrits au registre commun a crû sensiblement (+30 %) à partir de 2014. La Commission a en effet adopté le 1^{er} décembre 2014 des instructions contraignant ses plus hauts responsables (commissaires, membres de leur cabinet, directeurs généraux) à ne rencontrer que des représentants d'intérêts inscrits au registre d'une part, et à rendre publics ces contacts d'autre part.

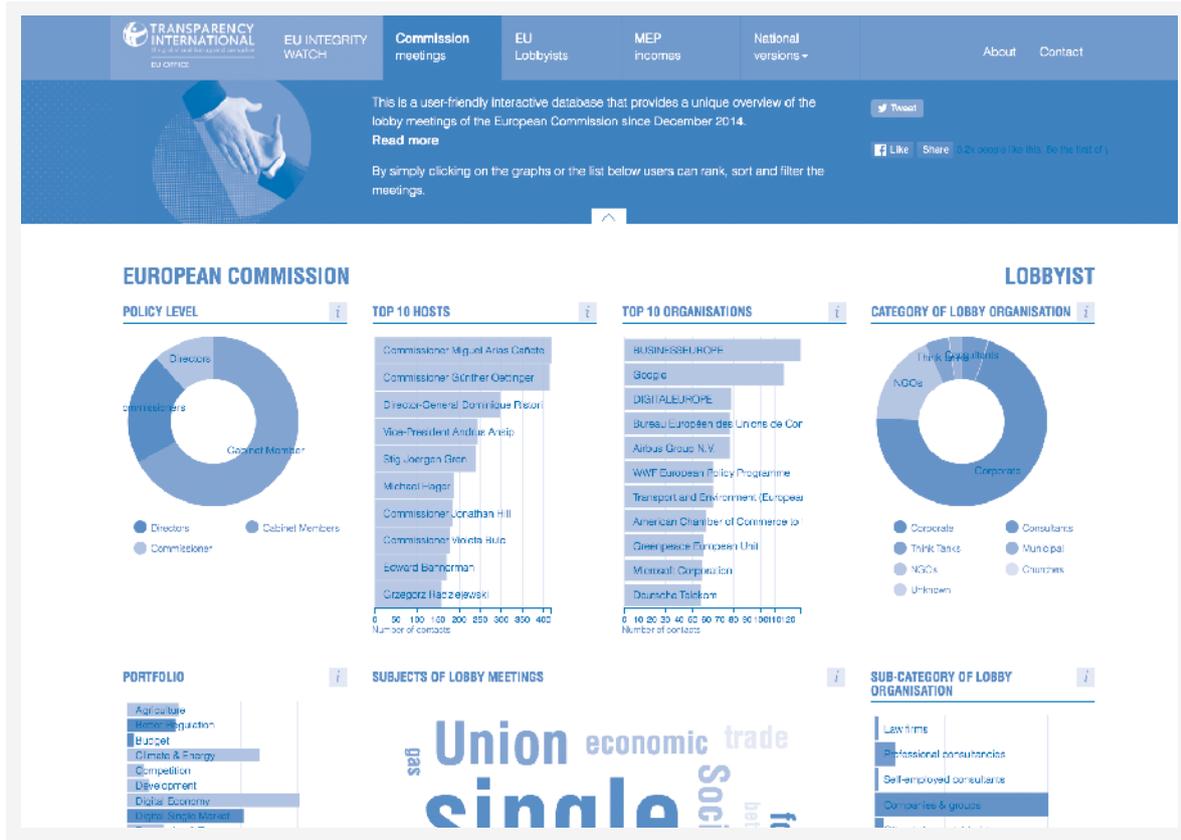
Le bureau bruxellois de l'association Transparency International a développé l'outil *Integrity Watch EU* pour tenter de donner une vue d'ensemble de l'activité des groupes de pression à Bruxelles, en confrontant cette liste de contacts et le contenu du registre commun des lobbyistes.

Le registre de transparence commun au Parlement et à la Commission européenne est affecté par de nombreuses erreurs et incohérences.

104_ Transparency International EU Office, "7,000 and counting: lobby meetings of the European Commission", 1^{er} décembre 2015.

Le recoupement de ces deux bases de données permet d'établir que 75 % des rencontres de la Commission ont lieu avec des lobbyistes d'entreprises, contre seulement 17 % pour des ONG, 4 % pour des groupes de réflexion et 2 % pour les collectivités locales¹⁰⁴. Trois secteurs concentrent près de la moitié des sollicitations : l'économie numérique, l'énergie, la banque et les services financiers.

Aperçu de la plateforme Intergrity Watch EU développée par Transparency International



Source : <http://www.integritywatch.eu/>

Mais, au-delà de ces tendances, *Integrity Watch EU* a surtout permis d'établir que le registre commun est affecté par de nombreuses erreurs et incohérences : plus de la moitié des données renseignées sont erronées ou obsolètes. Par ailleurs, la limitation des exigences de transparence aux commissaires, membres de cabinet et directeurs généraux exclut plus de 90 % des effectifs de la Commission. Dans ce contexte, les trois quarts des 9 000 représentants d'intérêts inscrits au registre fin 2015 ne font état d'aucune activité de lobbying au cours de l'année.

Le caractère non obligatoire du registre et son application à un périmètre trop restreint expliquent au final un niveau de conformité plutôt faible, qui limite sensiblement la portée d'instruments destinés à renforcer l'intégrité des décideurs publics et de l'élaboration de la norme.

1.4 LIBÉRER RAPIDEMENT LES DONNÉES

L'adage selon lequel un accès différé est en réalité un accès refusé¹⁰⁵ s'applique particulièrement bien à l'open data. L'impact d'un jeu de données est en effet largement déterminé par la rapidité de sa publication. Une donnée « froide », libérée plusieurs mois après l'événement auquel elle se rattache, n'a que peu de chances de retenir l'attention des utilisateurs et, lorsque c'est le cas, de permettre la détection de comportements encore amendables ou condamnables.

105_ "Access delayed is access denied."

Des délais de publication trop importants sont donc susceptibles d'amoinrir l'impact produit par l'open data. L'absence de séries de données - annuelles, mensuelles, hebdomadaires - peut également s'avérer pénalisante : bien souvent, l'identification de tendances ou la détection de comportements suspects proviennent de variations anormales, qui nécessitent que les données en question soient renseignées à une fréquence adaptée.

La publication des données en temps réel - ou dans des délais qui s'en rapprochent - est particulièrement nécessaire à la transparence du processus normatif et à l'intégrité des campagnes électorales. L'exercice d'influences indues doit en effet pouvoir être détecté avant l'adoption de la décision publique. De même, les données relatives aux dépenses de campagnes gagnent à être connues durant la compétition électorale, comme aux États-Unis et au Royaume-Uni où la *Federal Electoral Commission* et la *UK Electoral Commission* publient en open data les informations produites respectivement par les candidats et les partis en l'espace de quelques jours¹⁰⁶.

106_ OCDE, *Financing democracy. Funding of political parties and election campaigns and the risk of policy capture*, Editions OCDE, 2016.

107_ A. François et E. Phélippeau, *Une lecture socio-économique de trois questions d'actualité sur la transparence du financement politique, en France Contribution remise à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique*, juillet 2016.

Comme le soulignent Abel François et Eric Phélippeau¹⁰⁷, le risque existe que l'allongement du délai entre l'élection et le contrôle affaiblisse la crédibilité d'éventuelles sanctions et favorise le développement d'un sentiment d'impunité. Le moment du contrôle et de la sanction doit donc être le plus rapproché possible de la campagne électorale, l'open data pouvant participer à l'accélération de ce contrôle.



L'IMPACT D'UNE PUBLICATION RAPIDE DES DONNÉES : L'EXEMPLE DE LA RÉGLEMENTATION CANADIENNE SUR LES RAPPORTS DE COMMUNICATION DES LOBBYISTES

Quatrième pays du monde, après les États-Unis, l'Allemagne et l'Australie, à avoir juridiquement encadré les activités de lobbying, le Canada a développé depuis 1989 une législation et des pratiques qui font aujourd'hui offices de références internationales.

L'exemplarité du registre canadien tient pour beaucoup à son caractère obligatoire¹⁰⁸. Elle tient également aux efforts entrepris par le Commissariat au lobbying du Canada¹⁰⁹, qui administre et met en œuvre le registre, pour l'adapter aux évolutions technologiques : la télédéclaration est ainsi obligatoire depuis 2008, tandis que l'ensemble des données du registre est disponible en open data depuis mars 2014.

La principale originalité du registre canadien réside dans les délais stricts qui s'imposent aux lobbyistes dans la transmission de leurs rapports d'activité : la loi sur le lobbying adoptée en 2008 dispose en effet que les rapports de communication avec les titulaires d'une charge publique doivent être établis sur une base mensuelle et soumis au Commissariat au plus tard le quinzième jour du mois suivant.

Sur cette base, 5 % des rapports¹¹⁰ sont sélectionnés de manière aléatoire et vérifiés par les services du Commissariat. Le taux de conformité semble particulièrement élevé : depuis 2008, 4 300 vérifications ont été menées et la plupart des erreurs se sont révélées mineures et non intentionnelles. Surtout, plus de 90 % des rapports de communication respectent les délais fixés par la loi.

Les informations relatives à l'activité des représentants d'intérêts bénéficient d'un niveau de reprise élevé au sein du public : en 2015-2016, les renseignements du registre ont été consultés environ 740 000 fois par le biais de recherches, de rapports statistiques et de téléchargement des bases de données disponibles en open data. La presse est largement sensibilisée à l'intérêt de ces informations, comme l'illustrent le développement de publications spécialisées, comme *The Lobby Monitor*, et l'approfondissement auquel les données publiées donnent lieu dans des journaux d'influence comme *The Hill Times*.

Au final, l'efficacité de la régulation canadienne semble reposer sur la rapidité avec laquelle l'activité des groupes de pression est rendue publique : cette quasi-immédiateté permet l'exercice d'une forme de supervision citoyenne, complétée par un contrôle institutionnel *a posteriori*.

¹⁰⁸_ Le nombre moyen de lobbyistes inscrits au registre est d'environ 5 000.

¹⁰⁹_ Créé en 2008, le Commissariat au lobbying est dirigé par un agent indépendant du Parlement qui dispose d'un mandat de sept ans.

¹¹⁰_ En 2015-2016, le flux mensuel moyen était d'environ 1 000 rapports transmis.

90 %

des rapports de communication des lobbyistes respectent les délais fixés par la loi.

2. UN BESOIN : DES DONNÉES LISIBLES GRÂCE À DES OUTILS DE DATA VISUALISATION

111_ CSV, XML, etc.

112_ Article 9 de la Convention des Nations Unies contre la corruption : « *Passation des marchés publics et gestion des finances publiques* ».

113_ OCDE, *Recommandations du Conseil de l'OCDE sur les marchés publics*, 2015.

114_ Les données disponibles remontent jusqu'à janvier 2012.

L'ouverture d'un jeu de données publiques, même dans les standards technologiques les plus avancés, ne donne pas toujours une information aisément réutilisable pour les citoyens qui souhaiteraient s'en saisir. Outre les considérations liées au format de publication des données¹¹¹, qui sont généralement faits pour être lus par une machine plutôt que par un humain, la complexité de certaines matières rend difficile l'appropriation des données publiées par le public.

Les outils de *data visualisation*, qui visent à présenter de manière pédagogique des données complexes, constituent une solution pour remédier à cette difficulté. Si leur développement ne doit naturellement pas s'effectuer au détriment de la mise à disposition effective des données brutes, notamment dans les États qui disposent de ressources limitées, ils sont un instrument particulièrement utile pour susciter l'intérêt du public. Le développement de ces outils semble particulièrement adapté pour rendre plus intelligibles des matières peu accessibles (2.1) et renforcer la lisibilité de processus complexes, comme celui de l'élaboration de la norme (2.2).

2.1 POUR RENDRE INTELLIGIBLE UNE MATIÈRE DIFFICILEMENT ACCESSIBLE

La commande publique est un secteur particulièrement exposé aux risques de corruption. Objet de dispositions spécifiques de la Convention des Nations Unies contre la corruption¹¹² et de fréquentes recommandations de l'OCDE¹¹³, la transparence de la commande publique est recommandée à tous les niveaux de gouvernance. 57 % des affaires de corruption d'agents publics étrangers sont en effet liés à l'obtention de marchés publics, tandis que les collectivités locales concentrent un niveau de risque élevé : au sein de l'OCDE, 63 % des marchés publics sont passés à leur échelle.

Le développement de portails numériques portant à la connaissance du public l'identité des titulaires des marchés publics s'est sensiblement accéléré au cours des dernières années. Les principaux utilisateurs de ces jeux de données demeurent cependant les entreprises elles-mêmes, qui les conçoivent comme de précieux outils d'intelligence économique. L'interface insuffisamment conviviale de ces portails explique généralement que le grand public ne s'en saisisse que très marginalement.

Des institutions publiques comme la ville de Montréal développent en conséquence des plateformes de visualisation permettant de mettre en valeur des milliers de données « dormantes ». Affectée au début des années 2010 par différentes affaires de corruption, la ville de Montréal a fait de la transparence du processus démocratique l'un des axes prioritaires de sa stratégie de « ville intelligente ».

Lancée en juin 2015 la plateforme « *Vue sur les contrats* » permet de consulter de façon intuitive les contrats et subventions octroyées par les différentes instances de la ville et de l'agglomération de Montréal¹¹⁴, grâce à des modalités de recherche instinctives (domaines d'activité, nom du fournisseur, service commanditaire, etc.) et des outils de représentation graphique.



Source : <https://ville.montreal.qc.ca/vuesurlescontrats/>

L'architecture retenue par la plateforme « *Vue sur les contrats* » permet de remplir un double objectif : faciliter l'affichage de contrats spécifiques, fonction la plus demandée par l'utilisateur moyen, tout en permettant aux utilisateurs plus chevronnés de procéder à des analyses plus approfondies grâce à la création d'un accès à une interface de programmation (« API »).

Cette initiative, dont l'ambition est de promouvoir l'accessibilité de ces données, semble confortée dans ses objectifs par ses premiers mois d'existence, marqués par une fréquentation supérieure à 500 visiteurs par jour, un niveau encourageant de reprise par la presse locale et une appropriation élevée par les élus eux-mêmes.

On peut d'ailleurs imaginer, à moyen terme, le développement de plateformes similaires en France, compte tenu des progrès significatifs réalisés en matière de transparence de la commande publique depuis l'adoption de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics. Ainsi, d'ici le 1^{er} octobre 2018, tous les pouvoirs adjudicateurs français publieront en open data les données essentielles des marchés passés¹¹⁵.

115_ Ces données essentielles sont le numéro d'identification du marché, la date de notification, les noms et numéros Siret de l'acheteur, la nature du marché (marché, marché de partenariat ou accord-cadre), son objet et son code CPV (vocabulaire commun pour les marchés publics), son lieu d'exécution, sa durée, son montant et les noms et identifiants du ou des titulaires du contrat

RECOMMANDATION N° 4

Soutenir la publication de données complexes par la mise en place d'outils de data-visualisation.

L'OUVERTURE DES DONNÉES DE LA COMMANDE PUBLIQUE : UNE PLUS GRANDE EFFICIENCE DE LA DÉPENSE PUBLIQUE, UNE DIMINUTION DU RISQUE DE CORRUPTION, DES PRATIQUES COMMERCIALES PLUS ÉQUITABLES ET DE MEILLEURS SERVICES POUR LES CITOYENS

PAR THE OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP

Tous les ans, la commande publique mobilise des moyens financiers considérables, qui permettent aux institutions publiques d'acquérir les fournitures nécessaires à leur fonctionnement et de développer des projets d'infrastructures majeurs. La commande publique est l'instrument incontournable de production des services publics, celui par lequel l'impôt permet la construction des écoles, des routes, des hôpitaux et autres projets auxquels aspirent les citoyens.

Le manque de transparence autour des sommes consacrées à la commande publique – 9 500 milliards de dollars par an soit 13 % du PIB mondial – fait naturellement de cette dernière le principal risque de corruption auquel sont exposées les institutions publiques. En 2013, d'après une enquête de l'Eurobaromètre, plus de 30 % des entreprises ayant participé à des appels d'offre européens estimaient que la corruption les avait empêché de remporter des contrats.

QU'EST-CE QUE L'OPEN CONTRACTING PARTNERSHIP?

L'*Open Contracting Partnership* est une organisation qui soutient une coopération étroite et décloisonnée des institutions publiques, des acteurs économiques, des organisations de la société civile et des promoteurs de l'innovation numérique, visant à ouvrir toutes les étapes de passation des marchés publics. Grâce à l'open data, l'ouverture des données relatives à la commande publique (*open contracting*) contribue à améliorer le climat des affaires, qui se traduit par des offres de meilleure qualité et réduit le risque de corruption.

LA MISE EN ŒUVRE DE L'OUVERTURE DES DONNÉES DE LA COMMANDE PUBLIQUE

L'ouverture des données de la commande publique prend une dimension mondiale. L'an passé, plus de dix pays, villes, institutions et entreprises ont commencé à publier les données relatives à leurs marchés. Quinze autres pays et collectivités locales sont engagés dans une démarche d'ouverture similaire. L'*Open Contracting Data Standard* (en open source) est au cœur de ce mouvement : disponible depuis décembre 2014, il couvre toute la procédure de passation des marchés publics (consultation, remise des offres, sélection, attribution, exécution). L'ouverture et la mise à disposition rapide de ces informations permettent aux citoyens et aux acteurs économiques de les réutiliser librement et d'identifier conjointement les solutions pour renforcer l'efficacité de la gestion publique.

L'OPEN DATA ET LA RÉFORME DE LA COMMANDE PUBLIQUE : L'EXEMPLE DE L'UKRAINE ET DU MEXIQUE

En Ukraine, pays considéré par beaucoup comme étant le plus corrompu d'Europe, la réforme de la procédure de passation de marchés publics est devenue une priorité. Les petites et moyennes entreprises n'avaient en pratique aucune chance de concourir de manière équitable au sein d'un système dominé par des proches du pouvoir et des intérêts puissants. Avec l'appui d'un nombre restreint d'experts, quelques centaines d'activistes de la société civile et de spécialistes de la commande publique ont initié une démarche visant à s'assurer du bon usage des ressources publiques. Sous le nom de *ProZorro initiative* – un jeu de mot alliant Zorro et le terme ukrainien de transparence – cette collaboration a donné lieu à la création d'un système de passation numérique (à code source ouvert) des marchés publics. ProZorro a développé un instrument de suivi et d'analyse de la passation des marchés publics. Les résultats sont impressionnants : en l'espace de 12 mois, ProZorro a traité plus de 46 000 offres relatives à des marchés représentant un montant total de 300 millions de dollars. Contribuant au respect des exigences de transparence et d'équité, il a également permis de réduire en moyenne de 13 % les dépenses initialement prévues pour ces marchés. Le nombre d'entreprises répondant aux appels d'offre est par ailleurs passé de 2,1 à plus de 2,8 en moyenne. Suite au succès de la phase pilote de cette initiative, une nouvelle loi sur la commande publique a été promulguée par le Président Poroshenko en février. Depuis le 1^{er} août, la plateforme ProZorro couvre l'ensemble de la commande publique.

9 500 MDS \$

Somme annuelle consacrée à la commande publique au niveau mondial.

Au niveau local, la ville de Mexico est devenue en juin 2016 la première ville du monde à publier l'ensemble des données sur ses marchés, de la préparation de la consultation jusqu'à l'exécution. L'ouverture des données de la commande publique permettra aux citoyens non seulement de suivre les offres et les attributions mais aussi de veiller à leur mise en œuvre et mesurer la capacité des marchés publics à fournir un service public de qualité au quotidien. L'initiative fait partie d'efforts plus généraux de transparence et de collaboration avec la société civile sur ces données. Elle cherche notamment à stimuler la concurrence et à développer l'activité économique dans une des plus grandes villes du monde.

SUCCÈS ET DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS

Lors du sommet anticorruption de Londres en mai 2016 quarante gouvernements se sont engagés de manière inédite à « garantir que l'attribution et l'exécution des marchés publics s'effectuent de manière ouverte, transparente et équitable, dans le respect des lois en vigueur – l'ouverture des données de la commande publique étant désormais considérée comme l'option par défaut – afin que les citoyens et les acteurs économiques disposent d'une information de qualité quant à l'emploi de l'argent public ».

Pour la première fois, des gouvernements soutiennent ainsi concrètement l'accessibilité et la libre réutilisation des données couvrant l'intégralité du processus de passation des marchés publics. Le G20 a prolongé ce mouvement en s'engageant lors du sommet de Hangzhou (Chine) à intégrer l'ouverture des données de la commande publique dans les efforts entrepris pour lutter contre la corruption. Une dizaine de pays s'est engagée à ouvrir les données de la commande publique dans les plans d'action nationaux élaborés dans le cadre du Partenariat pour le Gouvernement ouvert.

Lors du sommet du Partenariat pour le Gouvernement ouvert en décembre 2016 à Paris, la Colombie, la France, le Mexique, l'Ukraine et le Royaume Uni prévoient de lancer un partenariat d'innovation, connu sous le nom de *Contracting 5*. Le *Contracting 5* vise notamment à mobiliser les données disponibles pour développer des outils numériques et des analyses qui contribueront à améliorer la performance de la commande publique.



2.2 POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ D'UN PROCESSUS COMPLEXE

Le processus d'élaboration des décisions publiques est, dans tous les pays, souvent largement méconnu des citoyens, en raison de sa complexité et de son manque de lisibilité¹¹⁶. Il ne fait pourtant pas de doute que l'étude de ce processus peut avoir un intérêt en matière d'intégrité publique, par exemple en rendant public le degré d'influence du secteur privé sur les responsables publics qui participent à l'élaboration des normes.

Il est donc utile de donner à voir la construction de la norme, en conférant par exemple une portée pratique aux principes de publicité et de transparence de la délibération parlementaire. C'est notamment le sens des travaux menés par le projet français *La Fabrique de la loi* (cf. page suivante).

Comprendre et visualiser précisément le processus d'élaboration de la norme permet dans un second temps aux citoyens de confronter ces données avec celles issues d'autres institutions, comme les registres des représentants d'intérêts par exemple.

Il est donc souhaitable de pouvoir comparer les différentes modifications d'un texte législatif à chaque étape de son adoption avec les informations relatives aux prises de contact entre des représentants d'intérêts et les acteurs qui participent à l'élaboration et à l'adoption de ce texte. Ce travail de confrontation permet de restituer « l'empreinte normative » du texte considéré, définie comme l'établissement de l'identité des parties qui ont influencé ou tenté d'influencer la construction de la norme, à quel moment, selon quelles modalités et avec quels résultats¹¹⁷. En Europe, l'un des projets les plus avancés est développé en Slovaquie, qui dispose d'une des réglementations sur le lobbying les plus précises du continent¹¹⁸ (cf. pages 56-57).

¹¹⁶ Pierre Rosanvallon, *Le bon gouvernement*, Seuil, 2015.

¹¹⁷ OCDE, *Recommandation du Conseil sur les principes pour la transparence et l'intégrité des activités de lobbying*, 2010 ; A. Stubb, *Projet de rapport sur la définition d'un cadre régissant les activités des groupes d'intérêts (lobbyistes) auprès des institutions de l'Union européenne*, Commission des affaires institutionnelles, 2007/2115, 2008.

¹¹⁸ La législation slovaque, modifiée en 2010, se distingue notamment par la définition très précise de son champ d'application et du contenu des obligations déclaratives, qui reposent tant sur les lobbyistes que sur les responsables publics contactés, ainsi que par le délai très bref (trois jours) de soumission des rapports de communication à la commission de prévention de la corruption.



LA FABRIQUE DE LA LOI

préparé par *Regards Citoyens*, le *MediaLab* et
le *Centre d'études européennes (SciencesPo)*

La Fabrique de la Loi est née en 2011 de la rencontre des membres de *Regards Citoyens*, association qui promeut par la pratique l'ouverture des données des institutions et plus particulièrement du Parlement français, et de chercheurs de SciencesPo¹¹⁹.

¹¹⁹ Paul Girard de MediaLab et Olivier Rozenberg du Centre d'études européennes

De 2011 à 2014, ces acteurs se sont associés grâce à un financement de la région Île-de-France pour créer un site web unique en son genre répondant au double objectif scientifique et citoyen de décrire le rôle du parlement dans la création des lois.

LaFabriqueDeLaLoi.fr donne accès d'une manière inédite à une masse de données considérable sur le parcours législatif de 290 lois adoptées entre 2010 et 2014. Le site permet de :

- _ comparer le processus d'adoption des différentes lois : étapes, durée, nombre d'amendements, degré de modifications... ;
- _ visualiser d'un coup d'œil l'évolution des articles de loi, l'ampleur de ces modifications et leur détail au fil de la procédure législative ;
- _ explorer les phases de la procédure parlementaire en visualisant tous les débats et amendements et en les classant ou filtrant selon leur statut ou groupe politique ;
- _ analyser le fond enfin, en lisant chacun des textes de la procédure législative : les articles et leurs évolutions, les amendements et les débats.

La Fabrique de la Loi ne met pas à disposition du public de données nouvelles et inconnues mais elle tire parti de tous les documents mis à disposition par les assemblées. Ces documents sont extraits automatiquement, parfois via les plateformes Open Data des assemblées, le plus souvent par l'intermédiaire des sites NosDéputés.fr et NosSénateurs.fr de *Regards Citoyens*. Le site présente ces données sous différents modes dynamiques de visualisation et d'analyses. Le visiteur peut ainsi explorer l'intégralité des données disponibles sous différents niveaux, agrégés pour une vision rapide ou au plus proche du texte pour les plus motivés. On peut considérer que le site offre une version moderne des fameux dossiers législatifs, fort complets au demeurant, de l'Assemblée, du Sénat ou de Légifrance. La Fabrique de la Loi constitue une nouvelle étape en offrant à l'internaute la possibilité de comparer les procédures législatives d'une part, et de naviguer comme il l'entend au sein de chaque étape d'autre part.

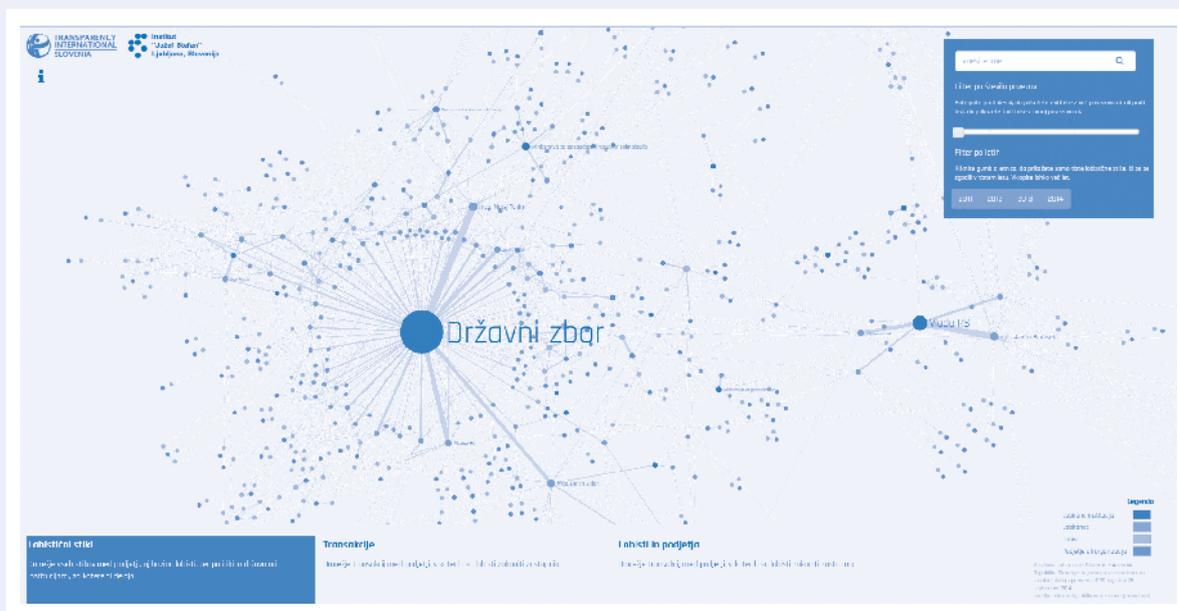
Le chantier d'amélioration du site est considérable¹²⁰. Il s'agit entre autres :

- _ de mettre à jour le site avec les lois adoptées depuis 2014 ;
- _ de compléter le site avec les 30 % de lois dont les spécificités ont rendu impossible leur prise en compte jusqu'à aujourd'hui, notamment les lois de finances ;
- _ de parvenir à alimenter le site en temps réel comme cela fut expérimenté en 2016 sur le Projet de loi pour une République Numérique : il s'agit d'un enjeu de taille compte tenu de la demande potentielle du public (journalistes, groupes d'intérêts, collaborateurs d'élus, étudiants...);
- _ de générer des données agrégées et statistiques permettant une utilisation quantitative de l'outil par la recherche en sciences sociales ;
- _ de tenter de mettre en œuvre l'analyse semi-automatique de données pour essayer notamment de distinguer les amendements importants ou de simuler l'adoption d'amendements ;
- _ d'intégrer des visualisations permettant d'éclairer les alliances politiques et les stratégies de votes employées sur chaque texte ;
- _ enfin, et à l'inverse, d'offrir une version simplifiée de chaque parcours législatif, permettant au grand public d'en saisir plus facilement ses enjeux.

120_ Un nouveau financement du labex LIEPP (laboratoire d'évaluation des politiques publiques de SciencesPo) permettra d'accompagner l'exploration de ces différentes pistes sur la période 2017-2018.

UNE TENTATIVE DE RESTITUTION VISUELLE DE L'EMPREINTE NORMATIVE : L'EXEMPLE SLOVÈNE

Lancée en 2015 à l'initiative de Transparency International Slovénie, en collaboration avec l'institut Jozef Stefan et le site virostatiq.com, spécialisé dans les instruments de visualisation de données, la plateforme « Zakonodajni Monitor » constitue la première maille d'une empreinte normative complète.



Source : <http://www.zakonodajni-monitor.si/lobisticni-stiki>

Cet outil synthétise l'ensemble des influences qui ont pu s'exercer sur l'élaboration d'un texte législatif en combinant plusieurs types d'informations :

- _ la publication des rapports de communication des lobbyistes ;
- _ une base de données de la législation en vigueur ;
- _ les données relatives aux différents stades de la procédure législative (recensement de tous les amendements, analyse des discussions parlementaires, analyses des votes scrutin par scrutin, selon de nombreux filtres) ;
- _ des outils de visualisation qui permettent notamment de retracer chronologiquement les grandes évolutions des textes.

L'approfondissement de l'empreinte normative slovène se heurte néanmoins à certains obstacles, parmi lesquels figure le format de publication des rapports de communication des lobbyistes. Ces rapports sont publiés par la commission pour la prévention de la corruption (*Komisija za preprečevanje korupcije*) au format PDF et nécessitent donc un travail de ressaisie systématique et chronophage, qui freine le développement des autres fonctionnalités de la plateforme et ralentit son appropriation par les chercheurs, think tanks, ONG, journalistes, citoyens et autres parties prenantes désireuses de mobiliser les données publiques pour promouvoir une plus grande intégrité de la norme.



3. UNE PERSPECTIVE : DES DONNÉES INTEROPÉRABLES POUR EFFECTUER DES RECOUPEMENTS

L'interopérabilité¹²¹ des systèmes d'information publique détermine grandement la faculté de l'open data à participer au renforcement de l'intégrité. L'interopérabilité conditionne en effet l'échange et le recouplement des données, qui rendent plus efficaces les efforts de vérification et augmentent le potentiel de détection d'éventuelles infractions.

121_ i.e. la capacité d'un système à fonctionner avec d'autres systèmes existants ou futurs sans restriction d'accès ou de mise en œuvre.

122_ Banque mondiale, *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations*, 2013.

123_ Richard Messick, "Income and Asset Disclosure Statements: No Anticorruption Magic Bullet", *The Global Anticorruption Blog*, 23 avril 2014.

Dans des travaux sur les systèmes d'obligations déclaratives auxquelles sont soumis les responsables publics¹²², la Banque mondiale a souligné l'importance du partage d'informations entre institutions publiques (notamment entre les agences spécialisées et l'administration fiscale). L'interopérabilité est un enjeu critique dans la mesure où il est assez rare que l'emploi d'une seule base de données permette d'identifier des cas de corruption, d'enrichissement illicite ou de conflit d'intérêts¹²³.

Surtout, l'utilisation de l'open data en matière d'intégrité publique suppose souvent l'utilisation de données qui ne sont pas strictement liées à l'action des responsables publics. Par exemple, éclairer la liste des entreprises attributaires de marchés publics par la connaissance de leurs propriétaires effectifs constitue une perspective prometteuse, qui permettrait notamment de révéler le recours à des sociétés-écrans.

L'interopérabilité conditionne l'échange et le recouplement des données, qui rendent plus efficaces les efforts de vérification et augmentent le potentiel de détection d'éventuelles infractions.

De nombreuses informations liées à la vie des entreprises peuvent donc être utilement recoupées avec des données publiques. C'est le cas par exemple des registres du commerce et des sociétés, qui demeurent pourtant, selon l'édition 2015 de l'Open Data Barometer, le jeu de données le moins ouvert à travers le monde, puisque seule une douzaine de pays le publient gratuitement dans un format exploitable par une machine.

En attendant que des progrès significatifs soient accomplis par les pouvoirs publics, plusieurs initiatives émergent au sein de la société civile pour promouvoir la transparence des entreprises, grâce notamment à OpenCorporates, base de données regroupant des informations sur plus de 100 millions d'entreprises, et à l'annonce en avril 2016 du développement d'un registre mondial des propriétés effectives (*Global beneficial ownership register*) par une fédération d'organisations internationales (Global Witness, Open Contracting Partnership, OpenCorporates, the B-Team, The Web Foundation, Transparency International).



Au-delà des informations relatives au secteur privé, il peut s'avérer utile de croiser les données relatives à l'action publique avec celles issues du discours politique. La plateforme « Saylt »¹²⁴ illustre les perspectives ouvertes par les technologies du partage pour retranscrire les discours au sein des instances au sein desquelles les décisions publiques ont été élaborées, débattues puis adoptées. À ce stade, « Saylt » constitue une base de données de discours accessibles dans un format interactif, faciles à partager et à modifier, qui permet notamment de rechercher des références en fonction de l'identité de l'auteur ou du thème abordé. À l'horizon 2020, l'ambition des chercheurs à l'origine de ce projet est de parvenir à centraliser les interventions et discours publics sous un format open data, qui permettra de multiplier les croisements et d'enrichir sensiblement les possibilités d'analyses et d'investigations.

¹²⁴ *My Society, Why SayIt is (partly) a statement about the future of Open Data.*, janvier 2014

RECOMMANDATION N° 5

Garantir la compatibilité et l'interopérabilité des registres relatifs aux entreprises comme le registre du commerce, et des bases de données publiques comme celles des attributaires de marchés publics.

UN CONTEXTE INSTITUTIONNEL STABLE, PROPICE À LA RÉUTILISATION DES DONNÉES PAR LES CITOYENS

Libérer des données publiques, même de qualité, ne constitue pas en soi la garantie d'une politique d'open data efficace en matière d'intégrité publique. En effet, pour contribuer utilement à détecter des comportements contraires à la probité ou, plus généralement, à promouvoir une forme de redevabilité des responsables publiques, les données publiées doivent être effectivement réutilisées par les citoyens.

En outre, quel que soit le potentiel de l'open data pour renforcer l'intégrité publique, il n'a pas vocation à se substituer aux mécanismes traditionnels de contrôle, qu'il s'agisse des dispositifs institutionnels – agences publiques spécialisées, système judiciaire – ou à la société civile – journalistes, ou associations de lutte contre la corruption.

Au-delà de l'ouverture des données publiques, le succès de l'open data repose donc sur une action volontariste de la part des pouvoirs publics, pour garantir l'existence de relations équilibrées avec la société civile (**Chapitre 1**), et de la part de la société civile, qui doit s'impliquer dans l'exploitation des données publiées (**Chapitre 2**).

1. DES RELATIONS DE CONFIANCE ENTRE LES POUVOIRS PUBLICS ET LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les valeurs de partage, de réutilisation et d'engagement attachées à l'ouverture des données publiques contribuent à redéfinir le rapport des citoyens aux institutions. Elles font évoluer à ce titre les responsabilités respectives des producteurs et des utilisateurs de données.

Les institutions publiques conservent néanmoins un rôle essentiel dans tout système d'intégrité. Elles doivent d'abord collaborer avec la société civile pour définir les données pertinentes en matière d'intégrité (**1.1**). Ensuite, la réutilisation effective des données par les citoyens implique souvent des mesures d'accompagnement de la part des pouvoirs publics (**1.2**). Enfin, les dispositifs traditionnels de contrôle de l'intégrité publique doivent être articulés avec les nouvelles perspectives ouvertes par l'open data (**1.3**).

1.1 ASSOCIER LA SOCIÉTÉ CIVILE À LA SÉLECTION DES DONNÉES OUVERTES

Les institutions publiques ne sont plus les seules juges de l'intérêt des données qu'elles produisent et des perspectives de réutilisation qui leur sont associées. Leur vision et leur approche « métier » ne correspondent pas nécessairement à celles des utilisateurs qui projettent souvent d'élargir le sens de ces données en les recoupant avec d'autres informations. Le dialogue de l'offre et de la demande doit donc permettre de mieux cerner la notion de donnée pertinente.

De même, la concertation étroite des producteurs et des utilisateurs doit permettre de mieux sélectionner les données à publier. Les ressources limitées des institutions rendent en effet impossible la libération simultanée de toutes les données qu'elles produisent. Ces contraintes impliquent des arbitrages, auxquels les utilisateurs doivent pouvoir participer.

Sans effort de priorisation, le flot illisible des publications risque de rendre illusoire l'appropriation des données publiques par les citoyens¹²⁵. Certains observateurs pensent d'ailleurs qu'un tel flux pourrait être maintenu à dessein, afin de dissimuler des informations d'importance dans une masse de données indémêlables¹²⁶.

Une concertation étroite des producteurs et des utilisateurs dans l'identification de jeux de données pertinents et la hiérarchisation de leur ouverture semblent donc indispensables. Le Canada s'est engagé dans cette voie en 2014 dans le plan d'action élaboré dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. Au niveau local, la ville de New York a initié une démarche similaire, intitulée OpenRecords.

¹²⁵ J. Zurada et W. Karwowski, "Knowledge Discovery Through Experiential Learning From Business and Other Contemporary Data Sources: A Review and Reappraisal", *Information Systems Management*, vol. 28, n° 3, juin 2011, p. 258-274.

¹²⁶ W. Wagner, "Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture", *Environmental Law Reporter*, 2011.

¹²⁷ A. Fung, "Infotopia: unleashing the democratic power of transparency", *Politics & Society*, vol. 41, n° 2, juin 2013, p. 183-212.

RECOMMANDATION N° 6

Associer la société civile à la définition des données publiques pertinentes et à la priorisation de leur ouverture.

Cette approche est notamment encouragée par les promoteurs du principe de « proportionnalité des données »¹²⁷, selon lequel devraient être prioritairement publiées les informations produites par les grandes organisations, qui sont plus facilement susceptibles de compromettre l'intégrité publique et les droits des citoyens.

1.2 ACCOMPAGNER LA RÉUTILISATION DES DONNÉES SANS LA PRÉDÉTERMINER

128_ Selon l'expression d'Alain Turby, vice-président de Bordeaux Métropole et vice-président d'OpenData France.

129_ Voir *G8 Open Data Charter and Technical Annex*, 18 juin 2013.

130_ T. Roca et E. Letouzé, "Open algorithms: a new paradigm for using private data for social good", *Devex*, 18 juillet 2016.

131_ Eric Umansky, directeur adjoint de la rédaction de ProPublica, cité par A. Léchenet, *Global database investigations: the role of computer-assisted reporting*, University of Oxford, 2014.

132_ J. Shkabatur, *op.cit.*

133_ M. Murillo, *op.cit.*

134_ L'Union européenne développe notamment dans cet esprit le projet *OpenBudgets*, qui doit stimuler l'intérêt des citoyens, journalistes et organisations de la société civile pour l'analyse et le contrôle des dépenses publiques.

Le potentiel de l'open data dans la promotion de l'intégrité est significatif mais l'effort à accomplir dans l'éducation aux technologies numériques l'est tout autant. Les institutions publiques doivent donc s'acquitter d'une double mission : produire les données et sensibiliser leurs utilisateurs potentiels. Cette dualité requiert un certain équilibre dans la conduite des politiques d'ouverture des données publiques. Les institutions doivent en effet « accompagner le public sans l'influencer »¹²⁸, sous peine d'éveiller des critiques en partialité au sein de la communauté des utilisateurs.

À l'échelle internationale, différentes initiatives indiquent que le défi de l'éducation est effectivement appréhendé comme une condition de réussite de l'open data. La charte du G8 adoptée en 2013 enjoit ainsi les États membres à « mieux faire connaître l'ouverture des données publiques et à encourager les citoyens à prendre conscience du potentiel qu'elle revêt »¹²⁹. Soutenu par l'Agence française de développement et la Banque mondiale, le projet *Open Algorithm* poursuit l'objectif de développer des compétences allant au-delà de la maîtrise technique des données et permettant de fonder un véritable engagement citoyen dans les affaires publiques¹³⁰.

Cette logique de participation et de diversification des usages semble inspirée du fonctionnement du data journalisme, pour qui le moyen le plus sûr d'établir des conclusions consiste à « fournir à d'autres acteurs la matière et les outils nécessaires au développement de leurs propres analyses »¹³¹.

Cette appropriation n'est toutefois pas toujours évidente : certains pans de l'action publique suscitent un intérêt trop faible du public et sont par conséquent délaissés par les utilisateurs¹³². Ce manque d'engouement justifie dans certains cas que les institutions publiques assurent une fonction d'amorçage¹³³, en produisant elles-mêmes de premières analyses destinées à stimuler l'intérêt de la presse ou d'instituts de recherche¹³⁴.

RECOMMANDATION N° 7

Faciliter la production par les institutions publiques d'analyses susceptibles d'éveiller l'attention du public.

1.3 ARTICULER LE CONTRÔLE CITOYEN AU CONTRÔLE INSTITUTIONNEL

D'après les travaux de la Banque mondiale¹³⁵, l'informatisation des procédures de contrôle et le développement de l'open data ont le principal avantage de faciliter l'exercice des missions des institutions chargées de préserver l'intégrité publique.

Le recours aux technologies numériques produit généralement trois types d'effets¹³⁶. Il génère d'abord des gains de temps significatifs et réduit le risque d'erreur humaine dans la phase de saisie des informations. Il contribue ainsi à une plus grande conformité aux obligations réglementaires¹³⁷. Il facilite ensuite les opérations de contrôle, en permettant de repérer de manière automatisée des déséquilibres, de détecter des tendances anormales, de comparer les données sur des périodes plus longues et de cibler les déclarations de manière intelligente. En produisant des données structurées, les technologies numériques facilitent enfin la phase de publication de ces informations. Plus spécifiquement, la publication des données permet d'associer étroitement le public à l'examen des informations transmises, dont le volume excède généralement les capacités de traitement des institutions chargées de les réceptionner.

135_ Banque mondiale, *Public Accountability Mechanisms, Income and Asset Disclosure: an introduction*, 2013.

136_ U4 Anti-corruption resource centre, "The use of technology for managing income and asset declarations", septembre 2015.

137_ En Argentine, le taux de conformité aux obligations déclaratives auxquelles sont soumis les responsables publics est passé de 67 % à 96 % après le passage à un système de transmission électronique.



138_ Les données à renseigner concernent l'identité du partenaire, le revenu annuel, les participations financières dans des sociétés (publiques ou non) le patrimoine (mobilier et immobilier), la détention de comptes bancaires et le passif ; Banque mondiale op.cit.

139_ Sunlight Foundation, OpenGov Voices blog.

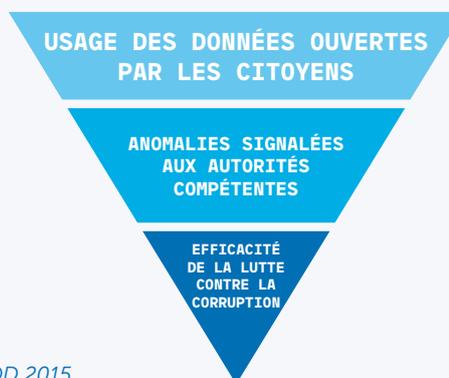
140_ Open Society Georgia Foundation, "Verification of asset declarations: why Georgia needs it and what international practice tells us", Riga/Tbilisi, mai 2015.

Plusieurs exemples de publication des données relatives aux obligations déclaratives (intérêts, patrimoine) des responsables publics illustrent ce constat. En Argentine, où un système d'obligations déclaratives¹³⁸ existe depuis 1999, les données ne sont pas accessibles en open data : considérées comme des documents publics, elles sont néanmoins accessibles sur demande au format papier. Dans ce contexte, et sous l'impulsion des ONG *Directario Legislativo, Poder Ciudadano et Asociacion Civil por la Igualdad y la Justicia*, le quotidien *La Nacion* a créé en 2012 une plateforme participative visant à publier au format ouvert le contenu des déclarations de plusieurs centaines de parlementaires, ministres, juges et agents publics. La création de cet outil a permis de révéler l'inexactitude de nombreuses déclarations, des sous-évaluations de patrimoine significatives, la détention d'armes ou de biens de luxe non déclarés comme des yachts et des situations patentes de conflits d'intérêts¹³⁹.

Certains pays comme la Croatie et la Géorgie sont allés jusqu'à déléguer entièrement la vérification du contenu de ces déclarations au grand public et aux médias. Dépourvues de prérogatives de contrôle, les agences mises en place se contentent de retraiter les déclarations afin de permettre leur exploitation publique. En Géorgie, des organisations de la société civile ont ainsi pu révéler que de nombreux responsables publics - dont des membres du Parlement - avaient omis de déclarer l'intégralité de leurs revenus, la détention de parts dans le capital d'entreprises privées voire le maintien d'un rôle effectif dans la direction d'entreprises attributaires de marchés publics¹⁴⁰.

L'open data ne saurait néanmoins se substituer totalement à l'action d'organismes publics dédiés à la lutte contre la corruption. Différents facteurs limitent en effet son impact. Les capacités d'enquête des associations anti-corruption et des organes de presse sont restreintes par l'absence d'accès aux données fiscales, bancaires et immobilières qui sont souvent le plus utiles à la vérification des informations rendues publiques. Leurs ressources – compétences techniques, disponibilité - ne sont par ailleurs pas illimitées. Il apparaît en outre de plus en plus clairement que l'existence d'institutions publiques spécialisées élève la *perception* du risque de détection. Dans cette perspective, le gouvernement géorgien s'est par exemple engagé dans le cadre de l'accord d'association UE-Géorgie à doter l'agence nationale compétente pour le traitement des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics de prérogatives de contrôle.

Le rôle de l'open data et des citoyens dans la réduction de la corruption



Source : TACOD 2015

ARTICULER CONTRÔLE INSTITUTIONNEL ET INFORMATION DU PUBLIC : LE CAS DES DÉCLARATIONS DE PATRIMOINE ET D'INTÉRÊTS DES RESPONSABLES PUBLICS FRANÇAIS

Instituée par les lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) est une autorité administrative indépendante chargée de promouvoir la probité et l'exemplarité des responsables publics.

À cet effet, la HATVP, officiellement mise en place en janvier 2014, vérifie, contrôle et, le cas échéant, publie les déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts de plus de 10 000 responsables publics – élus et agents publics.

La publication est restreinte aux titulaires de mandats électifs et strictement proportionné au niveau de responsabilités exercées (cf. schéma ci-contre). Elle est mise en œuvre selon des modalités qui préservent le droit au respect de la vie privée puisque sont notamment occultées les mentions relatives à l'adresse personnelle des déclarants, au nom de leur conjoint ainsi qu'à celui des autres membres de leur famille. Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel, la publication permet « à chaque citoyen de s'assurer par lui-même de la mise en œuvre des garanties de probité et d'intégrité de ces élus, de prévention des conflits d'intérêts et de lutte contre ceux-ci »¹⁴¹.

Ces publications suscitent un intérêt soutenu des citoyens, qui ont consulté plusieurs millions de pages du site internet de la Haute Autorité et peuvent adresser à la HATVP toute observation écrite relative à ces déclarations, tout comme des associations anti-corruption qui bénéficient d'un agrément.

L'ouverture des données relatives aux élus soumis à l'obligation de publication est une mission importante de la HATVP, dont le législateur l'a explicitement chargée. Les déclarations lui étant initialement transmises au format papier, la HATVP a été conduite à publier des fac-similés, au format PDF. Depuis le 15 octobre 2016, la télédéclaration est la seule voie de transmission des déclarations à la HATVP. Elle constitue la condition première d'une publication des déclarations en open data, qui est un engagement du « plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative » élaboré par la France dans le cadre du Partenariat pour un gouvernement ouvert. La libération en open data des données qui doivent être rendues publiques sera effective dès le second semestre 2017.

¹⁴¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2013-676 DC du 9 octobre 2013, cons. 19.

PUBLICITÉ DES DÉCLARATIONS

Sur www.hatvp.fr	En préfecture
Déclaration de patrimoine	Déclaration de patrimoine
- Membres du Gouvernement	- Député - Sénateurs
Déclarations d'intérêts	
- Membres du Gouvernement	
- Députés européens	
- Élus locaux	
Déclaration d'intérêts et d'activités	
- Députés	
- Sénateurs	

2. UNE SOCIÉTÉ CIVILE IMPLIQUÉE DANS L'EXPLOITATION DES DONNÉES PUBLIÉES

142_ D. Cameron, "A new politics: electoral reform", *The Guardian*, 25 mai 2009.

143_ B. Worthy, *op.cit.*

144_ Voir le *Tillman Act* du 26 janvier 1907.

L'implication d'intermédiaires, au sein de la société civile, permet de rendre intelligible la matière brute que constituent les données libérées en open data. En effet, la facilité d'accès à la donnée ne rend pas entièrement compte de la notion d'accessibilité, qui renvoie également à la compréhension aisée par le plus grand nombre. Or, lorsqu'elle est libérée à l'état brut, la donnée ne constitue pas nécessairement une information riche de sens. C'est pourquoi les *data intermédiaires* - qui remplissent une fonction de transformation de la donnée en vue d'une meilleure compréhension - tiennent un rôle essentiel dans la stimulation de l'engagement civique.

L'idée que l'impact de l'open data puisse dépendre de la manière dont s'en saisissent des intermédiaires tranche avec l'image - récurrente dans les discours politiques - des bataillons « d'inspecteurs installés dans leur salon » (« *armchair auditors* »¹⁴²), que la diffusion de l'open data permettrait de lever spontanément.

En réalité des travaux académiques ont démontré qu'à l'échelle individuelle, peu de personnes disposent en définitive du temps nécessaire et d'une connaissance suffisante des affaires publiques, des outils numériques et des méthodes statistiques pour exploiter directement les données publiques¹⁴³.

La diversité et le volume croissants des données disponibles restreignent nécessairement l'essentiel de l'activité réutilisation à des intermédiaires dont la mission est à la fois de synthétiser, de croiser et d'exploiter les données pour leur conférer une portée utile, à l'image du rôle joué par les *watchdogs* sur le contrôle de la vie politique américaine (2.1), et de combiner l'utilisation de l'open data avec des leviers plus classiques comme le droit d'accès aux documents administratifs (2.2).

2.1 LE RÔLE DÉTERMINANT DES INTERMÉDIAIRES DANS LE CONTRÔLE DE LA VIE POLITIQUE AMÉRICAINE PAR L'OPEN DATA

Pionniers dans la réglementation financière des campagnes électorales au début du siècle dernier¹⁴⁴, les États-Unis sont engagés depuis quelques décennies dans un profond mouvement de dérégulation. Cette tendance de fond, impulsée par la jurisprudence de la Cour Suprême, se traduit par une influence croissante des groupes de pression dans le fonctionnement du système politique. Elle n'est pas sans risque pour l'intégrité publique.

Depuis quarante ans, la portée des réformes engagées aux États-Unis pour restreindre l'influence des intérêts privés dans le financement des campagnes électorales a en effet été systématiquement limitée par les décisions de la Cour Suprême.

De l'arrêt *Buckley v. Valeo*, consécutif à l'adoption du *Federal Election Campaign Act* (FECA) en 1972, à l'arrêt *Citizens United v. FEC*, consécutif au *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) de 2002, la jurisprudence de la Cour Suprême a contribué à créer un système de financement électoral sans équivalent dans le monde, où le degré d'exigence en matière de transparence semble devoir compenser l'affaiblissement progressif de l'encadrement des financements privés.

En 1976, l'arrêt *Buckley* a déclaré inconstitutionnelles les dispositions sur les plafonds de dépenses instituées par le FECA. La Cour a opéré à cette occasion une distinction entre les « contributions » (*hard money*) et les « dépenses électorales » (*soft money*). Le *hard money*, qui recouvre les fonds directement versés aux candidats par des personnes physiques ou morales, peut être limité d'après l'arrêt *Buckley* car des montants excessifs « encouragent la corruption ou l'apparence de corruption ». En revanche, certaines dépenses non effectuées directement par les candidats et entrant dans le champ du *soft money*, comme celles concourant à la sensibilisation des électeurs¹⁴⁵, ne peuvent être limitées sans porter atteinte à la liberté d'expression¹⁴⁶. Cette distinction a donné lieu à partir de la fin des années 1980 à une très forte augmentation des levées de fonds et du coût des campagnes électorales¹⁴⁷.

En 2002, la volonté de corriger les excès associés à l'utilisation du *soft money* levé par des *Political Action Committees* (PAC) - plus ou moins indépendants des candidats - a conduit à l'adoption du BCRA, dont la disposition phare consistait à proscrire le financement, par des entreprises et syndicats, de publicités diffusées juste avant les élections pour affecter les chances d'un candidat¹⁴⁸.

Par la décision *Citizens United* en 2010, la Cour Suprême a déclaré cette disposition contraire au premier amendement. En accordant aux entreprises et syndicats la même protection qu'aux personnes physiques en matière de liberté d'expression, elle les a autorisés à dépenser sans limite, ce qu'ils font désormais via les « super PAC ».

L'augmentation spectaculaire du financement privé des campagnes fédérales élève sensiblement le risque de conflits d'intérêts, de lobbying agressif et d'une prise en compte disproportionnée des intérêts particuliers dans l'accomplissement des mandats électifs¹⁴⁹. Dans ces conditions, la préservation d'un haut niveau de transparence est primordiale. Elle résulte du droit à l'information du public (*the right to know*) et contraint les partis et les candidats à divulguer en détails leurs recettes et leurs dépenses, ainsi que l'identité de leurs donateurs. La société civile doit en effet pouvoir mettre en lumière les relations que ces financements révèlent, pour mieux éclairer ensuite l'élaboration de la décision publique.

Le volume et la nature des informations communiquées nécessitent néanmoins un important travail d'analyse pour conférer une portée pratique au principe de publicité. C'est précisément le rôle que tiennent de nombreux *watchdogs* aux États-Unis.

145_ Prenant par exemple la forme de publicité électorale.

146_ Anne Deysine, « Argent et élections aux États-Unis, la campagne de 2012 », Institut français des relations internationales, juin 2012.

147_ P.Norris, A.Abel et L.Fennis, *Checkbook Elections, Political finance in comparative perspective*, 2015.

148_ A. François et E.Phélieppeau, *Le financement de la vie politique : Réglementations, pratiques et effets politiques*, Armand Colin, 2015.

149_ Risques auxquels l'OCDE renvoie lorsqu'elle parle de « *risque de capture de l'action publique* », voir *Financing democracy*, op. cit.

L'EXPLOITATION DES DONNÉES PUBLIQUES PAR LES WATCHDOGS AMÉRICAINS

La FEC, fréquemment critiquée pour les blocages occasionnés par sa composition politique et bipartisane, est en revanche louée pour le rôle qu'elle joue depuis sa création en 1975 dans la mise à disposition d'une information complète et fiable. La mise à disposition des informations relatives aux élections constitue en effet l'une de ses principales missions.

Depuis l'origine, la FEC consacre des moyens importants à la transition des supports papier vers les formats digitaux. La transition vers le numérique a également permis à la FEC d'entamer un important travail de pédagogie à destination du grand public autour des enjeux liés au financement électoral.

La FEC a notamment ouvert l'accès à une interface de programmation (API), qui fait partie de la stratégie *OpenFec* et permet des recherches beaucoup plus aisées et interactives au sein des financements des candidats et des PAC, en accédant en temps réel aux informations sur le financement des campagnes. L'exhaustivité des données et la rapidité de leur publication, ainsi que la possibilité de les croiser avec d'autres sources grâce à l'API, expliquent le niveau de reprise très élevé de ces données.

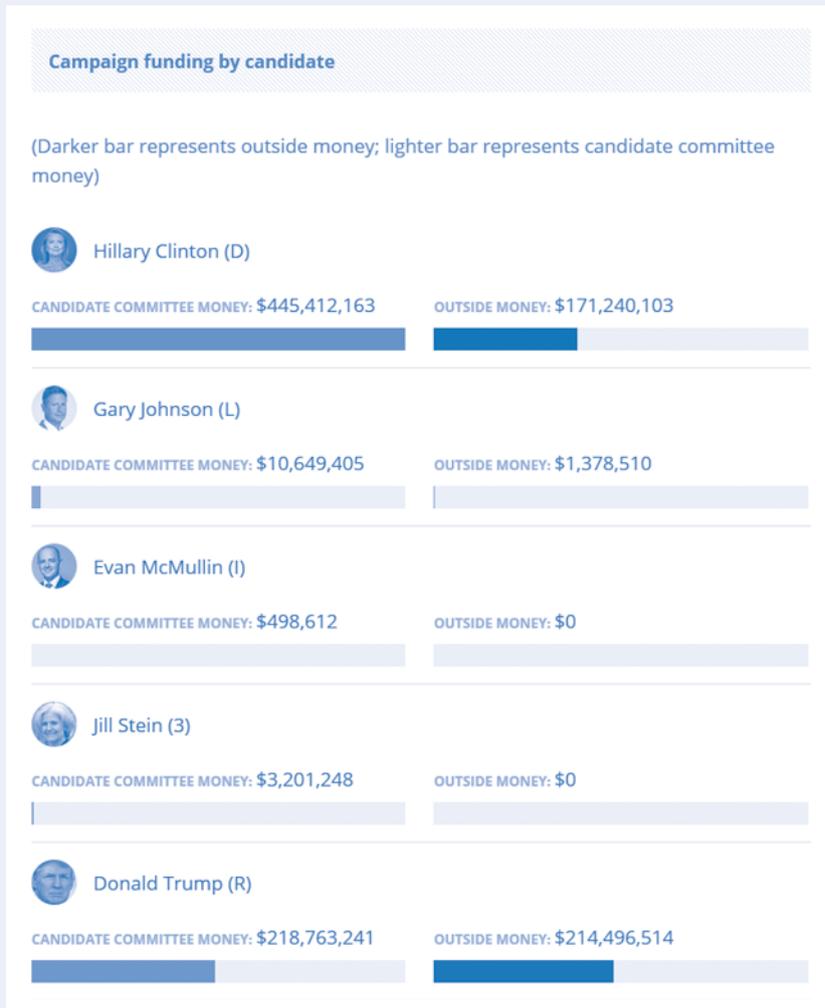
Les premiers utilisateurs de données sont les nombreux organismes indépendants issus de la société civile (*watchdogs*) qui scrutent le fonctionnement du système politique et contribuent à la production d'analyses critiques sur le financement des campagnes et l'activité des groupes de pression.

1,3 MDS \$

Sommes collectées par les candidats à l'élection présidentielle américaine de 2016 (hors montant collectés par les super PAC).

THE CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS (OPENSECRETS.ORG)

Créé en 1989, le *Center for responsive politics* est une organisation indépendante à but non lucratif qui promeut la transparence par le suivi du financement des partis et des candidats aux élections. Lancé dès 1998, le site OpenSecrets.org est le premier projet à avoir mobilisé l'open data au service d'objectifs relevant d'un gouvernement ouvert. OpenSecrets demeure aujourd'hui la source d'informations la plus complète sur le financement des campagnes au niveau fédéral.



Source : <https://www.opensecrets.org/pres16>

En 2016, dans le cadre de la campagne présidentielle, OpenSecrets a par exemple créé un outil, *Ad Data*, qui permet d'analyser les contrats publicitaires (TV, radio, internet) de soutien ou de dénigrement des différents candidats, grâce aux données publiées en open data par la *Federal Communications Commission*. L'analyse de ces contrats fournit une plus grande transparence sur l'identité et les intérêts des commanditaires de ces messages.

OpenSecrets a également contribué à étendre le contrôle citoyen au-delà des campagnes électorales, en devenant le centre de diffusion et d'analyse des données relatives au pantouflage, à l'activité des lobbys ou encore au patrimoine des membres du Congrès, du Président et des principaux responsables publics.

150_ The Sunlight Foundation, "Following the money behind Mike Pence", 25 juillet 2016.

151_ Voir le site internet du Center for Public Integrity.

152_ N. Kuznets, "How Big Tobacco lobbies to safeguard e-cigarettes", Center for Public Integrity, 25 mars 2016.

153_ J. Dunbar, "Congressman offers unusual defense in ethics probe", Center for Public Integrity, 13 septembre, 2016.

THE SUNLIGHT FOUNDATION

Fondée en 2006, *the Sunlight Foundation* est également une organisation à but non lucratif dont l'objet est de rendre les institutions publiques et le fonctionnement politique plus transparents et responsables grâce à l'emploi des technologies numériques, au niveau local et au niveau fédéral.

La réutilisation de nombreuses bases de données, dont celles de la FEC, du Sénat et de la Chambre des représentants, conduit la fondation à développer de nombreux outils de *data visualisation*, qui retracent notamment l'influence des soutiens financiers accordés par les entreprises, représentants d'intérêts et donateurs individuels sur le résultat des scrutins au Congrès.

Dans le cadre des élections présidentielles, la fondation mobilise également les données disponibles sur le financement des candidats pour analyser les intérêts qu'ils seraient susceptibles de défendre en cas de victoire. Quelques heures à peine après le choix de Mike Pence, Gouverneur de l'Indiana, comme colistier républicain, la *Sunlight Foundation* était ainsi en mesure de dresser le profil de tous ses soutiens financiers¹⁵⁰.

THE CENTER FOR PUBLIC INTEGRITY

L'action des *watchdogs* spécialisés dans l'open data, tels qu'OpenSecrets et la Sunlight Foundation, consiste essentiellement à repérer, extraire, regrouper et valoriser des données publiques. Elle est complétée par les travaux d'organisations comme *the Center for public integrity*, spécialisé dans le journalisme d'investigation et récompensé par le prix Pulitzer en 2014.

The Center for public integrity poursuit l'objectif de « dévoiler les abus de pouvoir, la corruption et les manquements au devoir des institutions publiques et privées, dans le but de les pousser à agir avec honnêteté, intégrité, responsabilité, afin de faire prévaloir l'intérêt public »¹⁵¹. En enrichissant ses enquêtes de données tirées de registres publics, il a récemment mis en lumière les leviers par lesquels l'industrie du tabac est parvenue à s'opposer au renforcement des exigences de santé publique en Californie¹⁵², ou encore la manière dont un membre du Congrès, professionnel de la location de voitures et soutenu financièrement par cette industrie, était parvenu à assouplir un projet de durcissement de la législation sur les exigences de sécurité appliquées à ce secteur, en violation apparente des règles de prévention des conflits d'intérêts¹⁵³.

L'action des *watchdogs* est néanmoins affaiblie par l'apparition de nouvelles formes de financement de la vie politique. Ces dernières années ont en effet vu croître la part des dépenses électorales exemptées de toute obligation de publicité (*dark money*). L'essor de ces dépenses, qui sont le fait d'organisations officiellement apolitiques (*political non profit*) et de certaines facilités dont jouissent les Super PAC, s'explique pour partie par le nouveau régime dessiné par *Citizens United* et précisé par des décisions comme *SpeechNow v. FEC*¹⁵⁴ et *McCutcheon v. FEC*¹⁵⁵.

L'augmentation du *dark money* risque d'affecter considérablement le principe de transparence du financement électoral américain, dont le respect a permis jusqu'à présent, grâce à l'engagement des *watchdogs*, de faire la lumière sur les risques associés à l'influence des groupes de pression et à la croissance du financement privé des campagnes. La vigueur de l'inquiétude soulevée par cette série de décisions a d'ailleurs conduit à faire de la réglementation du financement électoral un véritable enjeu de la campagne de l'élection présidentielle 2016. La candidate démocrate Hillary Clinton a ainsi inclus dans son programme l'adoption d'un amendement constitutionnel destiné à renverser la jurisprudence *Citizens United*.

2.2 LE RÔLE DÉTERMINANT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT D'ACCÈS À L'INFORMATION

La liberté d'accès à l'information publique est depuis longtemps reconnue comme un levier performant dans la prévention et la détection des atteintes à l'intégrité. Représentant l'un des principaux vecteurs de la transparence démocratique, ce principe est apparu dès 1766 dans la législation suédoise et est consacré en France aux articles 14 et 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹⁵⁶.

L'amélioration de son effectivité, grâce à l'introduction de législations telles que le *Freedom of Information Act* en 1966 aux États-Unis ou de la loi dite loi CADA¹⁵⁷ en 1978 en France, a permis de renforcer encore son influence. Plus d'une centaine de pays sont désormais dotés d'une législation garantissant le droit d'accès à l'information, dont une trentaine lui ont conféré une valeur constitutionnelle.

La liberté d'accès à l'information publique est depuis longtemps reconnue comme un levier performant dans la prévention et la détection des atteintes à l'intégrité. Elle représente l'un des principaux vecteurs de la transparence démocratique.

En Europe, l'apparition du néologisme « *wobbing* », du nom de la législation néerlandaise garantissant le droit d'accès à l'information publique, témoigne de son appropriation par les citoyens, associations, journalistes et ONG. De nombreux exemples illustrent son efficacité pour rendre l'action publique plus transparente, dissiper des soupçons ou initier des investigations¹⁵⁸.

¹⁵⁴_ *Speechnow.org v. FEC*, No. 08-5223 (D.C. Cir. 2010).

¹⁵⁵_ *McCutcheon v. FEC*, No. 12-536, (D.C. Cir. 2014).

¹⁵⁶_ Article 14 : « 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. » ; article 15 : « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

¹⁵⁷_ Du nom de la commission d'accès aux documents administratifs, instituée par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ; elle garantit notamment le droit d'accès aux documents produits ou reçus dans le cadre d'une mission de service public et le droit de réutiliser librement ces informations (art. 1 et 10 de la loi).

¹⁵⁸_ Voir la plateforme « *Alaveteli* » qui rend publics les résultats des demandes d'accès aux documents administratifs dans 25 pays.

DU DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS À L'OPEN DATA : L'EXEMPLE DE LA PUBLICATION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE FRANÇAISE

159_ La réserve parlementaire est un ensemble de subventions, versées à l'initiative individuelle des membres du Parlement, à des associations ou en soutien aux travaux divers d'intérêt local des collectivités territoriales.

160_ Commission d'accès aux documents administratifs, avis n° 2011-3218, 8 septembre 2011.

161_ TA de Paris, 23 avril 2013, *Association pour une démocratie directe*, n° 1120921/6-1.

En France, l'ouverture des données de la réserve parlementaire¹⁵⁹, fruit d'une mobilisation citoyenne et associative, illustre l'utilité du droit d'accès aux documents administratifs pour réduire l'opacité qui entoure certains dispositifs publics. Face au silence des assemblées et des ministères compétents, l'Association pour une démocratie directe a obtenu, grâce à un avis favorable de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en 2011¹⁶⁰ et une décision du tribunal administratif de Paris en 2013¹⁶¹, que l'Assemblée nationale et le Sénat lui communiquent les informations requises. Les données ayant été transmises sous forme de fichiers PDF, l'association a été assistée de data journalistes et du collectif *Regards Citoyens* pour constituer une base de données facilitant leur exploitation.

Cette impulsion citoyenne a notamment contribué à ce que la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique impose la transparence de la réserve parlementaire, en rendant obligatoire la publication de la liste des subventions, du nom du bénéficiaire, du montant versé, de la nature du projet financé, du programme concerné et du nom du membre du Parlement qui a proposé la subvention.

L'Assemblée nationale, depuis 2014, et le Sénat, depuis 2015, publient désormais ces informations en open data. Initiée par une demande d'accès à des documents administratifs sur le fondement de la loi CADA, conclue par la publication des données au format open data, la transparence rétablie autour de la réserve parlementaire illustre le potentiel que revêt l'usage coordonné de ces deux leviers.

1,3 M€

Montant total de la réserve parlementaire utilisée pour l'année 2015.

Au Royaume-Uni, le scandale dit des « notes de frais » des parlementaires

illustre la manière dont le droit d'accès aux documents administratifs, conforté par l'open data et d'autres leviers (journalisme d'investigation, lancement d'alertes éthiques) permet de révéler des atteintes à l'intégrité publique.

Le déclenchement de l'affaire, qui a révélé l'ampleur des remboursements indus de dépenses personnelles de parlementaires, est parfois attribué à la transmission par un lanceur d'alerte de milliers de documents au *Daily Telegraph*, qui commence à publier les notes de frais en mai 2009.



La cause première de la divulgation remonte en réalité à la demande de communication du détail de ces dépenses déposée auprès du Parlement par des citoyens, journalistes et militants anti-corruption sur le fondement du *Freedom of Information Act* adopté en 2005. Après un premier refus de transmission, invalidé par la Haute Cour de justice, le Parlement annonça la transmission de ces données à l'horizon de plusieurs semaines, en précisant toutefois que certaines informations sensibles ne seraient pas disponibles. C'est précisément la perspective de publications incomplètes qui motiva l'intervention du lanceur d'alerte.

L'open data joua un rôle majeur dans l'impact de ces divulgations. Le volume et le format des informations communiquées compliquaient sensiblement leur exploitation. Aussi *The Guardian* décida-t-il de mettre en ligne une plateforme de *crowdsourcing* dédiée à la transformation de milliers de fichiers numérisés en données ouvertes. Cet objectif fut atteint en l'espace de quelques jours grâce à la mobilisation de milliers de citoyens. Les données publiées contribuèrent à la révélation en un temps très restreint de nombreux comportements litigieux. Ces divulgations conduisirent à la démission du président de la Chambre des Communes, de plusieurs ministres, de nombreux parlementaires et à des peines de prison à l'encontre de six d'entre eux.

162_ B. Worthy, *op. cit.*

Créé à la suite de ce scandale l'*Independent Parliamentary Standards Authority* rend désormais disponible sur son site internet l'ensemble des données relatives aux dépenses des membres du Parlement, en open data. Le scandale des notes de frais a marqué une nette inflexion dans la politique britannique de transparence, certains observateurs le considérant comme un des principaux facteurs de l'élaboration du *UK's Transparency Agenda* en 2010¹⁶².

L'open data et l'exercice du droit d'accès aux documents administratifs partagent ainsi l'objectif d'une mise à disposition des informations produites et détenues par les institutions publiques. Considérant la supériorité fonctionnelle du premier sur le second (cf. schéma p. 74), certains observateurs estiment que l'open data a vocation à se substituer au droit d'accès aux documents administratifs tel qu'il a été mis en œuvre jusqu'à présent.

Les différences entre le droit d'accès aux documents administratifs et l'open data

DROIT D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS	OPEN DATA
L'information doit être demandée	L'information est déjà disponible
L'information est uniquement transmise au demandeur	L'information est partagée publiquement
Le champ d'application de l'information demandée est souvent restreint	L'information offre un champ d'application illimité
L'information n'est pas nécessairement réutilisable juridiquement	L'information est réutilisable

Source : TACOD, 2015

163_ K. Janssen, "Open Government Data and the Right to Information: opportunities and obstacles", *The Journal of community informatics*, vol. 8, n° 12, 2012.

Des obstacles à une telle évolution subsistent néanmoins¹⁶³. Ils tiennent essentiellement à l'absence de norme contraignant les institutions publiques à publier leurs données en open data. Cette lacune garantit aux gouvernements la possibilité de revenir au gré des circonstances sur leur politique d'ouverture et de résister à la publication dans des formats adaptés d'informations qu'ils considèrent comme sensibles.

C'est pourquoi, en l'absence de clause générale sur l'obligation de publier les données publiques en open data, l'exercice du droit d'accès à l'information doit permettre de continuer à « *débloquer l'indéblocable* »¹⁶⁴. À l'avenir, l'effectivité du droit d'accès à l'information publique passe par la construction d'un droit de l'open data ambitieux, faisant de l'ouverture des données publiques l'option par défaut - telle qu'elle est préconisée par exemple par la charte du G8 et instituée en France par la loi pour une République numérique¹⁶⁵.

¹⁶⁴_ *Regards Citoyens*, juillet 2016.

¹⁶⁵_ Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

De manière opérationnelle, l'obligation pour les institutions publiques de publier en open data le résultat des requêtes introduites sur le fondement du droit d'accès à l'information pourrait ouvrir de riches perspectives de réutilisation, profitables à la promotion et au renforcement de l'intégrité publique.

RECOMMANDATION N° 8

Assurer la publication en open data des données obtenues en application du droit d'accès aux documents administratifs.



CONCLU- SION

Depuis le début des années 2000, plusieurs études empiriques ont confirmé le rôle de la transparence, et par voie de conséquence de l'open data, dans la réduction de la corruption¹⁶⁶. Elles ont néanmoins systématiquement conditionné son impact au respect d'élections libres et équitables et à l'exercice sans entrave de la liberté de la presse¹⁶⁷. Le présent rapport tend à démontrer que le respect de ces facteurs conditionne également la validité de la relation entre l'open data et le renforcement de l'intégrité publique. La presse constitue en effet l'un des principaux intermédiaires sans lesquels le potentiel des données libérées par les institutions publiques demeurerait peu exploité, et inconnu du grand public. De même, en l'absence d'élections libres et équitables, l'open data semble condamné à ne produire qu'un effet marginal sur l'intégrité publique : l'un de ses principaux ressorts est précisément de renforcer la responsabilité politique des gouvernants.

L'hypothèse d'une sanction électorale et la diversification des voies par lesquelles les responsables et institutions publiques sont amenés à rendre des comptes ne suffisent cependant pas à garantir l'intégrité publique. La science politique a contribué à montrer que les carrières politiques demeurent peu affectées par la révélation d'affaires ou de scandales politico-financiers¹⁶⁸. Pour être en mesure de produire un impact significatif sur l'intégrité publique, l'open data doit en conséquence compter sur le fonctionnement efficace du système judiciaire.

L'un des cas les plus emblématiques de corruption révélés par l'open data montre que les technologies numériques restent tributaires de la qualité de l'action pénale pour produire de véritables effets. En Ukraine, l'ONG *Nashi Groshi* (Notre argent) a révélé en 2015, grâce à l'utilisation de plusieurs bases de données publiques - dont celle des décisions de justice - que la banque centrale ukrainienne avait subi un préjudice de 1,8 milliard d'euros en raison des pratiques frauduleuses d'une banque qu'elle venait de refinancer¹⁶⁹. Malgré les preuves et la démonstration de complicités publiques, le parquet de Kiev décida rapidement de clore l'instruction. Plus généralement, des ONG ukrainiennes qui mobilisent les bases de données relatives à la commande publique ont révélé depuis 2013 un très grand nombre de marchés publics viciés, sans qu'aucun des quatre cents responsables publics soupçonnés de corruption n'ait été sérieusement inquiété par la justice.

Depuis, l'Ukraine semble toutefois s'être engagée dans la voie des réformes, comme l'attestent la mise en service de la plateforme ProZorro¹⁷⁰ et la publication en novembre 2016 des revenus et du patrimoine des principaux responsables publics du pays.

L'application effective de la règle de droit par une justice indépendante et impartiale demeure donc à ce stade le facteur le plus déterminant pour la réussite des politiques de promotion de l'intégrité publique¹⁷¹, dont l'open data s'avère être un puissant complément.

166_ J. Lambsdorff, "Corruption in empirical research: a review", 9^e conférence internationale anti-corruption, 1999; A. Bellver and D. Kaufmann, "Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", in World Bank Policy Research Working Paper, août 2005.

167_ C. Lindstedt and D. Naurin, "Transparency is not enough: Making Transparency effective in reducing corruption", *International Political Science Review*, vol. 31, n° 3, juin 2010.

168_ D. Thompson, *Ethics in Congress*, Brookings Institution Press, 1995; P. Lascoumes et P. Bezes, « Les formes de jugement du politique. Principes moraux, principes d'action et registre légal », *L'Année sociologique*, vol. 59, n° 1, 2009, p. 109-147.

169_ F. Deprez, « Vous vous demandez à quoi sert l'open data ? Allez voir en Ukraine », L'OBS, 2 novembre 2015.

170_ Présentée dans l'encadré de l'Open Contracting Partnership, p. 52-54.

171_ C.-K. Kim, *op. cit.*

CONTRI- BUTIONS





— CONTRIBUTION

01

L'internationalisation de la transparence publique, entre diversité des droits nationaux et montée en puissance de l'open data

— CONTRIBUTION

02

Revolution delayed? The impact of open data on the fight against corruption

L'INTERNATIONALISATION DE LA TRANSPARENCE PUBLIQUE, ENTRE DIVERSITÉ DES DROITS NATIONAUX ET MONTÉE EN PUISSANCE DE L'OPEN DATA

Équipe de droit public de
l'Université Jean Moulin Lyon 3.

(Centre de droit constitutionnel ; Centre d'études
et de recherches fiscales et financières ;
Institut d'études administratives).

Sous la direction scientifique
de Jean-François Kerléo.

Avec la participation de Philippe Blachère, Élise Untermaier-Kerléo,
Émilie Barbin, Sébastien Bénétullière, Renan Cottin,
Tetsu Izobé, Nadège Lardy, Lukasz Stankiewicz.

À l'origine étrangère à toute culture politique et administrative propice au secret, la transparence a finalement été adaptée, ou imposée, aux institutions et aux mœurs des démocraties occidentales, dans le contexte international d'un développement rapide de l'open data.

Dans les pays de culture anglo-saxonne, la transparence est ancienne et elle fait partie des usages politiques : le Royaume-Uni a mis en place un régime d'enregistrement des déclarations à partir de 1974 ; les États-Unis imposent aux responsables publics une obligation d'information depuis le Ethics in government act de 1978 et l'Australie a, pour sa part, adopté le Registration of Members interests – Requirements of House of Representatives en 1984.

Au-delà du monde anglo-saxon, les déclarations de patrimoine et d'intérêts ont été rendues obligatoires pour les parlementaires italiens dès la loi du 5 juillet 1982, au Portugal depuis 1983, en Espagne à partir d'une loi du 19 juin 1985 et, en Allemagne, avec la loi sur la situation juridique des membres du Bundestag du 18 février 1977. Ces régimes juridiques, parfois déjà anciens, ont tous été modifiés dans les années 2000 en raison d'une amplification du phénomène de transparence qui s'est traduit par une extension considérable du contenu et de la diffusion en ligne des déclarations.

En Finlande et au Danemark, les députés rendent publics leurs activités extra-parlementaires et leurs intérêts de manière spontanée. Il en était de même en Suède et en Norvège avant que des textes soient adoptés en 2008 et en 2009 pour imposer plus strictement, aux parlementaires, la publication de déclarations d'intérêts. Le volontariat était également de mise, en Islande, depuis 2009, avant de céder la place à régime obligatoire, en 2011.

En France, le législateur est intervenu avec les lois du 11 octobre 2013 qui dotent le droit national de mécanismes, d'institutions et de procédures destinés à rattraper le retard sur ces sujets, notamment dans la lutte contre les conflits d'intérêts.

Il faut ainsi constater un phénomène d'universalisation de la transparence, faisant place à une très grande diversité de régimes juridiques (I), qui est encouragé par un mouvement général d'ouverture des données publiques (II).

I. L'UNIVERSALITÉ DE LA TRANSPARENCE PUBLIQUE ET LA DIVERSITÉ DES RÉGIMES JURIDIQUES

La transparence du patrimoine et des intérêts couvre désormais toutes les parties du globe puisqu'elle est aussi bien reconnue en Amérique du sud, dans des États tels que la Bolivie (art. 236 de la Constitution), le Pérou (loi n° 27806 relative à la transparence et à l'accès à l'information publique en vigueur depuis 2003) ou encore la Colombie (notamment loi relative à la transparence et au droit à l'information publique nationale n° 1712 du 6 mars 2014) et le Mexique (loi fédérale sur la transparence et l'accès à l'information publique du 9 mai 2016), qu'en Asie, le Japon l'imposant par exemple aux parlementaires depuis la loi n° 100 du 16 décembre 1992, ou dans les États de l'est de l'Europe tels que la Pologne (loi du 21 août 1997 dite loi anti-corruption), la Moldavie (loi n° 1264-XV de 2002 sur la déclaration et le contrôle des revenus et du patrimoine des dignitaires publics, des juges, des procureurs, des fonctionnaires et de certaines personnes occupant des fonctions de direction ; loi n° 16-XVI de 2008 sur les conflits d'intérêts ; loi du 17 juin 2016) ou bien encore la Russie (loi du 31 juillet 1995, sur les principes fondamentaux de la fonction publique Russe). Plusieurs États africains se sont récemment engagés dans une politique de transparence, certains allant jusqu'à inscrire les déclarations de patrimoine dans leur texte suprême, comme dans les Constitutions tunisienne du 26 janvier 2014 (art. 11), d'Afrique centrale du 30 mars 2016, et du Sénégal de 2001 qui prévoit, en son article 37, que le président de la République fait une déclaration écrite de patrimoine au Conseil Constitutionnel, qui la rend publique. La loi du 3 mars 2015 portant prévention et répression de la corruption au Burkina Faso impose l'institution d'une déclaration d'intérêts et de patrimoine, tandis que cette obligation est prévue en Éthiopie par le Ethiopia Disclosure and registration of assets proclamation de 2010, en Tanzanie avec le Tanzania Public Leadership Code of Ethics Act de 1995 et en Algérie depuis l'Algeria Anticorruption Law et l'Algeria Asset Declaration Law Implementing Decree and Blank Form de 2006.

172_ Loi d'éthique publique 25.188 de 1999 modifiée par la loi 26.857 ; décret n° 895/2013 Résolution générale AFIP n° 3511/2013 y résolution M.J. y D.H. n°. 1695/2013.

173_ Loi n°27806 relative à la transparence et à l'accès à l'information publique approuvé par le décret suprême n° 043-2003-PCM du 22 avril 2003.

174_ Certains se limitent d'ailleurs à une déclaration des intérêts, comme la Suisse ou le Luxembourg où la publication du patrimoine des élus, et spécialement de leur revenu, reste encore tabou.

175_ Article 22 de la loi sur les conflits d'intérêts entrée en vigueur le 9 juillet 2007 ; article 21 du code régissant les conflits d'intérêts, applicables aux députés adopté le 29 avril 2004 et modifié en octobre 2015 ; article 28 du code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, adopté en mai 2005 et révisé en juin 2014.

La transparence de la vie publique est utilisée dans la perspective de lutter contre la corruption, d'assainir la vie politique, d'éclairer les citoyens et de nourrir le débat public ainsi que, plus largement, de restaurer la confiance des électeurs envers leurs élus. La plupart des États adhèrent à l'idée que la transparence, du moins dans sa composante relative aux déclarations de patrimoine et d'intérêts, constitue un moyen privilégié pour sélectionner les représentants publics, en évinçant notamment les candidats pour qui un doute existe quant à leur probité, intégrité ou encore leur capacité à défendre certaines causes en contradiction avec leurs intérêts personnels. En ce sens, de nombreux États ont choisi d'imposer le dépôt d'une déclaration de patrimoine et d'intérêts aux candidats à une élection afin de permettre aux électeurs de voter en toute connaissance de cause. Au Brésil, les candidats publient leur déclaration sur le site Divulgacand tandis qu'en Colombie, ils doivent également fournir leurs antécédents disciplinaires, pénaux, fiscaux, ainsi que l'évaluation de leurs compétences professionnelles. Une telle exigence se retrouve en Argentine¹⁷² et au Pérou¹⁷³.

Cette quasi-universalité ne doit pas masquer une profonde divergence dans les régimes applicables. Leur disparité d'un État à l'autre, parfois au sein d'une même zone, empêche d'effectuer une rationalisation géographique de la transparence. Un tel critère serait artificiel tant la transparence connaît d'importantes variations, au sein de pays pourtant limitrophes. Des différences notables existent quant au contenu des déclarations, leurs formes et leur diffusion, ainsi que sur les personnes astreintes à l'obligation de transparence.

Un socle commun réside dans la nature des informations contenues dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts. La démocratie exige désormais la mise à jour et la publicité des liens entre l'activité publique et le monde des affaires. C'est pourquoi la transparence, dans la quasi-totalité des États, apparaît et se développe dans tous les domaines où apparaissent des risques de confusions entre l'intérêt général et des intérêts particuliers de nature financière (contrats administratifs, santé publique, environnement, etc.). Cette conception de la transparence, largement influencée par la culture anglo-saxonne, prédomine dans de nombreux États où les déclarations portent prioritairement sur les intérêts financiers¹⁷⁴. Ainsi, par exemple, au Royaume-Uni, les mentions financières sont consignées pour la House of commons dans le Register of Members' Financial Interests (la dénomination parle d'elle-même) disponible en ligne sur le site du Parlement. Au Canada, les députés, sénateurs, ministres et autres titulaires de charges publiques remplissent une déclaration qui privilégie également les intérêts économiques et financiers¹⁷⁵. De même, en Australie, l'accent est mis sur les informations permettant de révéler la collusion avec le monde des affaires plutôt que sur le contrôle de l'enrichissement des élus. Les déclarations comportent des informations sur les actions, les trusts familiaux et commerciaux, les biens immobiliers, les actifs et passifs, les comptes d'épargne, les investissements, les revenus, les dons et les voyages parrainés, etc.

Aux États-Unis – exemple topique de transparence poussée à l’extrême – outre les intérêts c’est la totalité des informations relatives au patrimoine qui sont publiées en ligne. Une extension à des considérations autres que purement économiques se retrouve également au Portugal, qui exige une déclaration de patrimoine, de revenus, de passif et d’intérêts et, en Espagne, qui prévoit le dépôt d’une déclaration d’impôt sur le revenu, des biens et droits patrimoniaux ou bien encore au Brésil, où les personnes concernées fournissent une « déclaration des biens et des valeurs qui composent leur patrimoine privé », comme au Mexique et au Chili ainsi qu’en Argentine qui impose « une déclaration de patrimoine intégrale ». Par ailleurs, l’interdiction en France de communiquer les informations patrimoniales relatives aux parents et enfants fait désormais figure d’exception (la Pologne et le Japon ne le prévoient pas non plus). Outre les informations relatives aux conjoints et enfants à charge comme en Australie, au Canada, en Italie, au Portugal ou en Pologne, les déclarations comportent des informations sur le patrimoine des parents en Géorgie, toutes les personnes à charge en Moldavie, les proches et les personnes avec lesquelles une relation affectueuse ou familiale est entretenue en droit espagnol, toutes les personnes sous dépendance économique au Brésil et au Japon ; sur les activités professionnelles des membres de la famille aux États-Unis, etc.

Loin d’être limitées aux candidats à une élection (Colombie, Pérou, Portugal), les déclarations de patrimoine et/ou d’intérêts concernent les élus nationaux mais aussi parfois locaux (France, Brésil, Géorgie, Pologne, etc.), ainsi que les hauts fonctionnaires ou agents publics (Algérie, Colombie, Pérou, Bolivie, Paraguay, Uruguay, Portugal, Chypre, etc.), les juges constitutionnels au Portugal et en Afrique centrale, les procureurs en Écosse et en Moldavie, les personnalités occupant des fonctions juridictionnelles au Burkina Faso et en Ukraine, alors qu’en Irlande du Nord, les candidats à la profession judiciaire doivent déclarer tout intérêt susceptible d’engendrer un conflit d’intérêts en cas de nomination à un poste judiciaire. Au Chili, depuis un décret du 28 juin 2000, certains dirigeants de sociétés privées sont astreints à une déclaration patrimoniale et d’intérêts. De son côté, la Turquie impose une déclaration de patrimoine aux agents publics (élus ou non) ainsi qu’aux leaders des partis politiques et aux propriétaires et représentants des organes de presse (loi n° 3628/1990 sur la déclaration des biens et la lutte contre les pots-de-vin et la corruption (DBLCC). Une uniformisation progressive apparaît donc entre les régimes juridiques qui imposent désormais une déclaration d’intérêts aux agents publics les plus exposés aux lobbies ainsi que, dans des hypothèses encore limitées, aux juges et à certains dirigeants privés. La France s’est en partie alignée sur cette évolution, des lois ayant successivement imposé des déclarations aux fonctionnaires et aux magistrats.



Les autorités en charge du contrôle varient d'un État à l'autre selon la place accordée à l'opinion publique, aux médias et à l'administration, ainsi qu'en fonction des personnes assujetties à une déclaration. L'État administratif à la française, où une autorité administrative indépendante est chargée du contrôle des déclarations, n'est pas une hypothèse marginale. En Roumanie, l'autorité de contrôle des déclarations, l'Autorité Nationale d'Intégrité a été mise en place en 2007, sur la recommandation de l'UE et du GRECO. Il s'agit d'une autorité administrative indépendante, financée par le budget de l'État, qui gère le système de déclarations patrimoniales et d'intérêts, identifie les cas de conflit d'intérêts, d'incompatibilités et de corruption et notifie les pratiques illégales aux autorités judiciaires. De même, en Moldavie, la Commission nationale pour l'intégrité, dont l'indépendance a été renforcée par une loi du 17 juin 2016, examine l'exactitude des informations contenues dans les déclarations des parlementaires. Quant à la Pologne, le contrôle des déclarations incombe au Bureau Central Anticorruption (Centralne Biuro Antykorupcyjne), qui est un service de police spéciale, doté, en substance, des attributions de police judiciaire et relevant directement du Premier Ministre. Le contrôle est parfois effectué par une autorité interne à l'institution de rattachement. Il en va ainsi au Japon où, dans les cents jours qui suivent son entrée en fonction, le député adresse personnellement sa déclaration au Président de chaque Chambre parlementaire (the House of Representatives and the House of Councillors) et en Russie où les déclarations sont contrôlées par une commission parlementaire. Les élus et agents publics transmettent leur déclaration en Équateur à la Controlaria General (organe d'expertise du Gouvernement) et au Secrétariat de la Fonction publique pour les fonctionnaires mexicains. Quant aux députés, sénateurs et titulaires de charges publiques canadiens, ils remettent au Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, dans les 60 jours suivant leur élection ou nomination, une déclaration complète de leurs intérêts personnels et de ceux de leur famille.

Une autre hypothèse, moins fréquente, consiste à extérioriser le contrôle en exigeant de transmettre au juge les différents documents concernés. Ainsi, depuis 2010, au Brésil, « les partis politiques, coalitions, candidats et la population peuvent s'informer sur les données relatives aux candidats » sur le site du Tribunal électoral supérieur tandis qu'au Pérou, les informations sont contrôlées par le Juré National des Élections. Une fois élus, les parlementaires portugais envoient leurs déclarations à la Cour constitutionnelle alors qu'en Belgique comme aux Pays-Bas, la Cour des comptes est seule habilitée à effectuer ce contrôle. En Australie, la vérification ne porte que sur le caractère complet de la déclaration, et non sur la véracité des éléments qu'elle contient, tout comme aux États-Unis où le contrôle est pris en charge par les médias. Les contrôles internes, notamment par les organes parlementaires comme au Royaume Uni et en Suisse, voire l'absence de contrôle officiel, sont compensés par une diffusion sur Internet, laquelle n'a cessé de s'accroître en raison du développement des nouvelles technologies. On rencontre, sur ce point, la plus grande disparité entre les États.

II. LA TRANSPARENCE DE LA VIE PUBLIQUE DANS LES MAILLES DE L'OPEN DATA

Il convient, d'un point de vue strictement conceptuel, d'opérer une distinction entre les notions de diffusion, d'accès et de réutilisation. Un panel très varié de techniques de diffusion des déclarations de patrimoine et/ou d'intérêts existe au sein des États avec des nuances importantes selon les personnes concernées (distinction récurrente entre les élus et les agents publics). Alors que la diffusion consiste à publier directement les déclarations sans qu'une demande préalable ait été effectuée, l'accès renvoie davantage à l'idée d'une information quérable, dont il faut réclamer la communication. La diffusion entraîne une meilleure accessibilité des informations qu'un régime d'accès qui exige une demande préalable, la réutilisation étant alors très souvent interdite. L'information se caractérise, dans un cas, par sa généralité et son impersonnalité tandis que, dans l'autre cas, elle est contingentée et individualisée.

Concernant tout d'abord la diffusion, un exemple topique réside dans le système retenu par les États-Unis où presque toutes les déclarations sont accessibles et doivent le rester pendant 6 ans : les déclarations du Président et des membres du pouvoir législatif sont rendues publiques, les déclarations des membres de l'exécutif, des hauts fonctionnaires et des juges sont accessibles sur demande. Seules les déclarations des fonctionnaires des douanes et des impôts, des agents de passation des marchés et des autorités financières ne sont pas communiquées. En Australie, les déclarations des membres de l'exécutif et des parlementaires sont accessibles en ligne sur le site des chambres parlementaires, ce qui permet la diffusion la plus large possible, tandis que les déclarations des hauts fonctionnaires sont strictement confidentielles. Les déclarations de patrimoine des députés et sénateurs polonais sont également rendues publiques, la page de présentation de chaque membre du Parlement contenant un lien vers sa déclaration de patrimoine (idem au Luxembourg depuis novembre 2014, en vertu du code de déontologie des députés). Depuis 2010, un portail électronique de déclarations patrimoniales et d'intérêts a été lancé en Géorgie, lequel contient plusieurs dizaines de milliers de déclarations très facilement accessibles. De plus, les déclarations datant d'avant la mise en ligne du portail ont été scannées et publiées progressivement. À l'instar de la HATVP, la Commission nationale pour l'intégrité en Moldavie et l'Autorité Nationale d'Intégrité en Roumanie mettent en ligne les déclarations des parlementaires après en avoir ôté les informations confidentielles.

Certains États ont prévu une publication des déclarations au Journal Officiel (JO). Il en va ainsi du Pérou pour les déclarations des hauts fonctionnaires. En Espagne, le contenu des déclarations de biens et droits patrimoniaux des membres du Gouvernement et des Secrétaires d'État ainsi que des autres hauts fonctionnaires est publié au Bulletin Officiel de l'État, exception faite des données relatives à la localisation des biens. La voie du JO est également retenue en Algérie et au Burkina Faso. Au Brésil, il n'existe pas d'obligation fédérale mais l'État de São Paulo publie les déclarations au JO.

Quant à l'accès, celui-ci correspond, par exemple, à la consultation des documents sur place, en préfecture, pour les déclarations de patrimoine des députés français, ou bien dans la « salle de lecture des déclarations de patrimoine » de chaque chambre du Parlement au Japon. D'autres États ont opté pour le système de la consultation mais sans publication ni divulgation du contenu des déclarations. Il en va ainsi en Argentine, ou encore en Équateur pour les élus comme les fonctionnaires. Au Portugal, la consultation s'effectue au Bureau de la Cour constitutionnelle pour les hauts fonctionnaires et titulaires d'une charge politique. La divulgation est libre, mais s'il fait valoir un motif pertinent, le déclarant peut s'opposer à la divulgation totale ou partielle. De toute évidence, la diffusion est désormais le régime juridique le plus répandu, en raison du mouvement mondial de l'open data. Ainsi, l'interdiction de diffuser, en France, les déclarations patrimoniales des députés apparaît-elle désormais comme un archaïsme.

Au contraire, certains États font dépendre l'accès aux informations du bon vouloir des élus, rendant plus aléatoire le contrôle des informations spontanément transmises. La Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay n'ont ainsi prévu aucune règle d'accès à ces déclarations pour les citoyens. D'autres pays, tels que le Brésil, ne rendent les déclarations publiques qu'en cas de poursuite judiciaire dirigée contre un fonctionnaire. En Colombie, c'est le président de la République qui a invité ses ministres et directeurs du Cabinet National à publier leur déclaration de biens et revenus. Cet engagement s'est traduit par la circulaire n° 100-12 de 2016 qui prévoit qu'elles seront rendues publiques, avec l'autorisation préalable de l'intéressé, sur le site web de chaque administration, à la section « Transparence et Accès à l'information », sous le nom « Publication volontaire des déclarations de bien et revenus ». L'absence d'obligation juridique incite donc la société civile, parfois active et structurée, à faire pression sur les décideurs politiques. L'absence de contrôle des déclarations en Géorgie et en Croatie provoque un fort activisme de la part des associations de lutte contre la corruption telles que Transparency International Georgia ou Open Society Georgia Foundation. L'organisme mexicain *tresdetres* a créé un site Internet relayant les déclarations de biens des élus, afin de dénoncer les carences des pouvoirs publics. En Afrique centrale, les critiques de l'Observatoire national de la Gouvernance démocratique ont contribué à la transmission par le Président de la République de sa déclaration de patrimoine à la Cour constitutionnelle.

Enfin, la réutilisation des données varie en fonction de la place accordée aux médias et à l'opinion publique dans le contrôle de l'activité politique et administrative. Les déclarations des fonctionnaires restent en principe confidentielles, même si les exceptions se multiplient, (États-Unis, Espagne, Équateur, Roumanie et, dans certains cas, Royaume Uni, Portugal et Mexique). En revanche, les données concernant les élus sont systématiquement réutilisables dès lors qu'elles sont diffusées. Dans la plupart des États, sur le modèle des pays anglo-saxons, la société civile ne se prive pas de réutiliser les déclarations à des fins critiques, l'exemple topique étant une fois encore celui des États-Unis (mais on peut citer le Royaume Uni, l'Australie, le Canada, l'Espagne, etc.). Au contraire, le régime d'accès, qui existe par exemple au Japon ou en France pour certaines déclarations, interdit une rediffusion par les citoyens sous peine de sanctions¹⁷⁶ tandis que les déclarations de patrimoine restant secrètes en Belgique, comme en Turquie, leur diffusion par un magistrat de la Cour des comptes est passible d'une sanction pénale (v. par exemple, art. 438 du code pénal belge). En revanche, la consultation de la déclaration des agents publics en Argentine n'exclut pas une libre réutilisation. L'appropriation des déclarations

176_ Il est à noter, toutefois, que les médias appartenant au « Parliamentary Press Club » peuvent recevoir des copies des déclarations parlementaires, lesquels sont mises en ligne sur des sites Internet par ces mêmes médias.

par les citoyens est fortement encouragée par les organes de lutte contre la corruption, afin de compenser la faiblesse de certains dispositifs juridiques. Plusieurs rapports de l'ODECA (Open data in Europe and Central Asia), notamment celui publié en juin 2016 en collaboration avec le Programme de développement des Nations Unies, intitulé « The role of open data for sustainable development », illustre ce rôle de premier plan de la société civile dans l'assainissement des comportements politiques. Sans open data, le régime des déclarations de patrimoine et d'intérêts perd une part de sa raison d'être. Seule une politique rigoureuse en la matière instaure, au sein d'un État, une culture partagée de transparence de la vie publique.

Aussi indispensable soit-elle, l'open data, en elle-même insuffisante, comme en attestent les critiques du système américain qui ne prévoit pas de vérifications des déclarations, doit être associée à un contrôle indépendant et systématique. La combinaison d'une expertise institutionnelle et populaire permet, par ailleurs, de mieux respecter la vie privée des personnes soumises à déclaration, cette question expliquant la difficulté de plusieurs États, tels que la Belgique, à s'engager dans la publication des déclarations de patrimoine alors qu'ils sont par ailleurs à la pointe en matière d'ouverture des données publiques. L'efficacité des déclarations dépend donc de la rationalité du régime global qui les régit : leur diffusion publique doit être au préalable contrôlée, par un organe disposant de compétences techniques et indépendantes, afin de les expurger des informations de nature personnelle et pour assurer à la fois un double contrôle (administratif ou juridictionnel et citoyen) et le respect de la vie privée.

Cet équilibre entre publication et vie privée reste encore à trouver dans de nombreux États où la mise en ligne conduit à limiter trop drastiquement le nombre des données publiées. Certains peuvent néanmoins servir de modèle, en raison du consensus dont leur système fait l'objet. Au Canada par exemple, sont distinguées les intérêts dévoilés au public de ceux qui restent confidentiels. Le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et le conseiller sénatorial en éthique établissent, à partir des déclarations reçues, un sommaire ou un résumé qui est le seul document consultable en ligne. Un tel système ne fonctionne que si l'organe de contrôle et de diffusion des déclarations est fiable, ce qui fait encore défaut dans certains États. Dans cette dernière hypothèse, l'open data s'avère indispensable pour aiguïser le regard citoyen, l'ériger en Tribunal de l'opinion publique et, ainsi, pousser les pouvoirs publics à s'engager vers une véritable transparence de la vie publique.

REVOLUTION DELAYED? THE IMPACT OF OPEN DATA ON THE FIGHT AGAINST CORRUPTION

Lorenzo Segato and Elisa Norio¹⁷⁷

177_ Lorenzo Segato, PhD in Criminology, is the Director of RISSC, the Italian Research Institute on Criminology. Elisa Norio, editor.

178_ Corruption is defined as the abuse of public power for private gain.

INTRODUCTION	– 88
THE MAIN FINDINGS	– 89
Revolution delayed	– 89
Targeted transparency and open data as “early warning mechanism”	– 90
The role of open data in corruption affairs	– 91
Bridging the gap between communities of practice	– 91
One size doesn’t fit all	– 92
In the name of a few	– 92
CONCLUSIONS	– 93

INTRODUCTION

In recent years, the demand for Open Data picked up steam among stakeholders to increasing transparency and accountability in the Public Sector. Many governments engaged in supporting Open Data supply, with an expected impact in terms of social and economic benefits, return on investments, and political consensus, within the framework of global initiatives such as the Open Government Partnership. European Countries moved to levels of transparency inconceivable until recent years, although with significant differences in legal frameworks, political commitment, public investments, and civic engagement between Countries.

Open Data is assumed to scale down corruption¹⁷⁸ in two main ways. First, providing more evidence that increase the rate detection of corruption. Second, increasing the accountability of individuals that will deter corruption, so that fewer cases of corruption may occur. Sometimes, Open Data can also reveal practices which are not necessarily illegal, but may be regarded as improper or shameful, and representing an important form of regulatory power, or revealing contentious practices and help out building trust in and integrity of public institutions.

Open Data contributes to greater transparency, as it makes data more accessible and easy to use by the public and governments; but its impact on fighting corruption is unknown, and it largely depends on the ability to analyse it and develop initiatives that generate both social accountability mechanisms, and

government responsiveness against illicit or inappropriate behaviours. Bauhr and Grimes (2013) exposed that transparency only reduces corruption if it improves accountability; this is in line with Klitgaard's (1991) model of corruption control. Heald (2012) revealed that some types of data are relevant for countering corruption while others are not. Worthy (2013), argues that the impact of Open Data depends very much on the way in which it is used by intermédiaires, such as the media, civil society and parliament (in its oversight function).

In 2014, RiSSC – the Italian Research Centre on Security and Crime – was contracted by the European Commission – DG Justice and Home affairs – to study the effective impact of open data in anti-corruption strategies in Europe. The objective of the study, named TACOD Project¹⁷⁹, was to provide evidence on the results achieved by Open Data, and to develop policy recommendations for the European Commission and Member States' authorities, for the implementation of effective anti-corruption strategies based on transparency and openness, to unlock the potential impact of "Open Data revolution" against corruption.

RiSSC has analysed the legal framework and the status of implementation of Open Data policies in four EU Countries – Italy, United Kingdom, Spain, and Austria, and searched for evidence on Open Data role on law enforcement cooperation, anti-corruption initiatives, public campaigns, and investigative journalism against corruption.

In 2015, RiSSC presented the findings of this study in a report called "Revolution Delayed", during the 16th International Anti-Corruption Conference in Malaysia. The present paper contains a summary of the research findings.

179 – The TACOD project have explored the impact of Open Data in anti-corruption policies. Although the definition of Open Data is very precise, the project considered Open Data and other Public Sector Information (PSI) as referring to both proactive publication and reactive publication, for instance in response to Freedom of Information request.

THE MAIN FINDINGS

Revolution delayed

The opportunity offered by the supply of Open Data and of public sector information in any format, pushed by a realistic and aware demand by the public, seems promising. More and more information is progressively released, increasing an asset whose value has to be exploited yet, both in investigations (detection) – and to shed a light on names and money involved in public decisions that are not overt (prevention).

Openness and transparency have reached inconceivable progresses in Europe insofar, but the Open Data revolution on corruption is yet forthcoming. Open Data itself is not sufficient to spot corruption, but needs to be placed in a context where intermédiaires provide information, analysis, narrative and explanation; citizens are attentive monitoring their representatives, and the public sector is held accountable for its actions.

The Open Data ecosystem is still immature in many EU Countries, and it seems evident that many obstacles are still threatening the new era of openness and civic engagement on integrity. Evidence of positive impact of Open Data is balanced by negative consequences of openness – e.g. the trade-off with privacy and confidentiality rights, and further unpredictable effects that bring both benefits and challenges to the public sector and the civil society need to be accounted for.

A positive revolution requires also a mature and accountable public. The media, and the civil society organisations and intermédiaires, hold a great responsibility in leading this revolution, driving the public opinion to what they want to emphasise, taking into due account the backlash of a misuse of openness.

Targeted transparency and open data as “early warning mechanism”

It would be profitable to focus on specific government departments, targeting information and activities whose relevance is higher in terms of corruption prevention and detection. Once applied to these information, Open Data can be effective as an anti-corruption tool, since the information contained in specific datasets leads to early warning mechanism, detecting grey areas or morally questionable behaviour of public officials. These research findings highlight those datasets that should be part of an “early warning information system” to be used in anti-corruption procedures.

Themes and types of datasets relating to corrupt behaviour	
APPOINTMENTS DATA	Appointments data
	Gifts and hospitality register data
	Registers of interests
	Salary data, staff roles and responsibilities
LOBBYING MEETINGS DATA	Lobbying meetings data
	Lobbyist register
	Minutes of official meetings
	Political donations
	Public consultations, submissions and conclusions
ALLOWANCES AND EXPENSES DATA	Allowances and expenses data
	Open contracting data
	Financial statements (projects), budgets and variance reports
	Performance information on services
	Public spending records

The most important Open Data initiatives analysed – regardless of their promoters, resources, and goals – have shown no evident impact on detecting corruption, despite their potential as tools for red flagging grey or suspicious areas. Explanations are multiple: Open Data shows only formal aspects (usually correct in corruption schemes), lacks of granularity, misses relevant datasets, is not linked to other information that could help detecting anomalies, does not apply to analytical competences pivotal in detecting corruption (e.g. on budget, tendering procedures, control mechanisms), does not ensure the completeness and freshness of information. Furthermore, corruption is hidden by nature, its schemes become more and more sophisticated, its causes and effects are remote, and it is often intertwined with other crimes on which Open Data cannot disclose.

The role of open data in corruption affairs

The role of Open Data in revealing misbehaviours has been assessed using a selection of 26 cases of alleged corruption, conflicts of interest or perceived misuse of power and public funds, insider fraud, and lobbying, that have been revealed to the public in the four countries (Austria, Italy, Spain, United Kingdom).

In most cases, law enforcement agents (42%) and investigative journalists (31%) have played a leading role in the disclosure of illegal activities, as they can entail dedicated resources to uncover corruption. Quite often, inquiry activities are sequential, as relevant affairs receive large media coverage, or LEAs start investigation after the uncovering of a case by the media, and have ended up in allegation of corruption (62%) or are expected so (15%). With only one exception, the Courts have confirmed the accusation of the public prosecutor offices. Professional investigators are followed by citizens (15%), Civil Society Organisations (8%), and private companies (4%). Also in these cases, large media coverage has increased the impact of the scandals in the public opinion, pushing the Governments to make – or announce – structural and legislative reforms.

The conflict of interests or misuse of public funds are the most frequent forms of corruption detected (54%), followed by bribery in the 42% of cases, insider fraud (15%) and lobbying in the 8% of cases.

Open Data was used as primary source of information in 12% of the cases, one of which ended up without the discharge from corruption, but Public Sector information was relevant in half of the cases. In countries where transparency is less advanced (Austria, Italy and Spain), disclosure occurs mainly via access to information requests and whistleblowing. However, it is possible that whistleblowing accounts for an even higher proportion of disclosures even in more open Countries, as it can be the clue starting out a police investigation or public audits. Furthermore, whistle-blowers often provide hints, documents, evidence and information to journalists too, enabling them to break a story.

Bridging the gap between communities of practice

Open Data bridges different practitioner communities—those focusing on transparency, open government, access to information, civic technology and privacy. Their advocacy agenda is not a unified one and approaches differ. Open government is conceived to serve as a comprehensive agenda. However, in many cases, practitioners have different priorities and goals, generating tensions that can endanger the effectiveness of the agenda tout court: coordination is troublesome and the efforts deployed are put at stake, representing a serious downside to future participation.

Many community-driven initiatives suffer of lack of ideas and economic resources when it comes to profit from the momentum and keeping the public interest alive after the start-up phase. The gap between the civil society and the law enforcement is evident, although they both aim at fighting corruption in any form.

One size doesn't fit all

Open Data seems to have greater potential at a local level, where the cross-checking between public spending, real beneficiaries and local politicians is easier. There is a lot of small and medium sized contracts at local level that can be sole sourced and don't have to be tendered that can ease the attainment of illicit profits.

Small communities facilitate the widespread of information about people, their social networks and their habits. But the capacity of armchair auditors to monitor how the money are spent in local administrations, is limited because most of datasets (and investments) are released at national level and lacks of granularity and details useful for investigation.

The public commitment to transparency, that constitutes the basis of international indexes and rankings of openness, rarely accounts for the local level, focusing on those macro datasets that ensure the best evaluation. Hence, local Open Data are not a priority for Central Governments, and its implementation is often left to the good will of mayors.

Open Datasets can be appealing for companies and organisations with high analytical skills, and for the media where investigative journalism is weak, as it is easier describing Open Data initiatives rather than starting investigations. But for small organisations and local communities, transparency obligations often represent only an administrative burden.

On the other hand, large procurement contracts should be more transparent. In many cases, these contracts – especially in crucial sectors such as defence, healthcare, and public infrastructures – are often involved in scandals of corruption. The transparency of such contracts remains insufficient in the decision phase at political level, where lobbying and conflict of interests can poison the process, while is higher - but less relevant - in the awarding and the execution phases. Even there, the complexity of the procedures (e.g. subcontracts, direct award, accelerated procedures, large consortium, presence of intermédiaires), and the interference of political interests require the maximum and prompt publication of all information.

TED - Tenders Electronic Daily of the European Commission - can become a powerful source of information for tracing illicit schemes across Europe and in Countries where openness of information is scarce. TED data should be more accurate and available under an open license, as bulk download and in formats that allow an easy re-use of the data.

In the name of a few

Very few citizens understand, access and re-use Open Data directly from the sources: the research confirms the role of intermédiaires in translating data availability into social change activity. In Italy, 67% of citizens declares to have used Open Data, but only 20% admits to have a knowledge of what it is. In the UK, 66% of those citizens who declared the usage of Open Data (86% of the respondents) affirmed it was for work purposes¹⁸⁰.

Civil society organisations committed to promoting fundamental rights or to fighting corruption, and individual experts/firms with technical capacities, can drive both the demand and the supply of PSI.

¹⁸⁰ Results of two surveys, conducted in 2015 for the TACOD project in Italy and the United Kingdom.

Data intermédiaires play a critical role in stimulating civic engagement through the transformation of raw data into meaningful information, that might potentially form the basis of an investigation into alleged corruption. Numbers of data intermédiaires are coming into existence, increasing the scrutiny of contract transparency which in turn can be instrumental in reducing corruption in public procurement and the misuse of public funds.

Detecting the intermédiaires, their plans and their funding source is needed to avoid potential conflicts of interest or public opinion capture. Governments tend to engage and cooperate with digital champions, developers and CSOs in particular in less digitally developed countries. Public openness and engagement with the civil society are to be encouraged if this doesn't hamper the integrity and independence of the latter.

CONCLUSIONS

The contribution that Open Data made so far tackling corruption differs dramatically when considering whether the corrupt behaviour is described as illegal or as unethical behaviour.

If corruption is illegal, the relevance of Open Data in detecting cases seems very limited. In fact, law enforcement agencies have specific powers to access to any kind of information, and don't need to rely on published or released data. Journalists have their sources of information, using PSI to start out their analysis or confirm their hypotheses. Citizens and Civil Society organisations can only identify and report suspicion leads of corruption, such as concentration of awarded work to some companies, work delay, variants in public work, etc., especially at the local level.

If corruption is an unethical behaviour, the relevance of Open Data is higher. Initiatives using Open Data can offer to the wide public data and tools (i.e. info-graphics, monitoring reports) useful to monitor public administration performance, and to control the adequate use of public money.

In both cases, the preventive capacity of Open Data – by enlightening Public Sector activities and expenditures, that might refrain civil servants to accept bribes for the fear of being detected – remains unknown, and shall be developed enhancing the accountability of civil servants to stand against corruption.

At the time of the study, the impact of Open Data on the prevention and repression of corruption, and on the development of anti-corruption tools, and the return on investments, were limited. Nevertheless, the rapid evolution of technology, and the growth of native digital citizens, suggest to proceed to an update of the research, and further investigation on the mechanisms and dynamics of using Open Data against corruption.

LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES

M^{me} Pascale Avarguès

*Directrice générale adjointe
de Bordeaux Métropole*
Le 18 juillet 2016

M. Philippe Blachèr

*Professeur – Université
Jean Moulin Lyon 3*
Le 2 juillet 2016

M. Frédéric Boehm

Policy Analyst – OCDE
Le 5 août 2016

M^{me} Laurène Bounaud

*Responsable du plaidoyer –
Transparency International France*
Le 7 juillet 2016

M. Pierre Chrzanowski

Consultant – Open Knowledge France
Le 9 août 2016

M. Vid Doria

*Secrétaire général – Transparency
International Slovénie*
Le 22 juillet 2016

M. Arjan El Fassed

*Directeur général –
Open State Foundation*
Le 13 juillet 2016

M^{me} Céline Faivre

*Directrice des affaires juridiques
et de la commande publique –
Conseil régional de Bretagne*
Le 21 juillet 2016

M^{me} Claire Foulquier-Gazagnes

*Responsable développement
et politique – Etalab*
Le 19 juillet 2016

M. Abel François

*Professeur – Université Lille Sciences
et Technologies*
Le 28 juin 2016

M. Daniel Freund

*Directeur du plaidoyer –
Transparency International UE*
Le 7 juillet 2016

M. Paul Girard

Ingénieur – MediaLab SciencePo
Le 31 août 2016

M. Karolis Granickas

*Senior Program Manager –
Open Contracting Partnership*
Le 20 juillet 2016

M. Stéphane Guidoin

*Chef d'équipe données ouvertes –
Ville de Montréal*
Le 28 juillet 2016

M. Yukihiko Hamada

Policy Analyst – OCDE
Le 5 août 2016

M. Nathaniel Heller

*Managing director - Results
for development institute*
Le 28 septembre 2016

M. Alexander Howard

*Senior analyst – The Sunlight
Foundation*
Le 30 septembre 2016

M^{me} Amélie Larin

*Conseillère principale auprès de
la commissaire – Commissariat au
lobbying du Canada*
Le 27 juillet 2016

M. Alexandre Léchenet

Datajournaliste – Libération
Le 3 août 2016

M^{me} Cristina Marcuzzo

*Project officer – Research
executive agency*
Le 11 août 2016

M. François Massot

*Développeur – Administrateur
de Regards Citoyens
Le 6 juillet 2016*

M^{me} Irina Stefuriuc

*Policy officer – Commission
européenne
Le 8 août 2016*

M. Tangui Morlier

*Consultant – Administrateur
de Regards Citoyens
Le 6 juillet 2016*

M. Romain Tales

*Responsable du recensement
des données publiques – Etalab
Le 7 juillet 2016*

M. Georg Neumann

*Senior Communication Manager
Le 20 juillet 2016*

M. Mohamed Adnène Trojette

*Auditeur – Cour des comptes
Le 9 juin 2016*

M. Benjamin Ooghe-Tabanou

*Ingénieur – Administrateur
de Regards Citoyens
Date??*

M. Alain Turby

*Vice-président de Bordeaux Métropole
et Vice-président de OpenData France
Le 18 juillet 2016*

M. Lancelot Pecquet

*PDG de Will Strategy
Le 26 septembre 2016*

M^{me} Barbara Ubaldi

*Senior project manager – OCDE
Le 11 juillet 2016*

M. Eric Phélippeau

*Professeur – Université
de Nanterre Paris Ouest La Défense
Le 18 juillet 2016*

M. Maxime Vaudano

*Datajournaliste –
Les décodeurs Le Monde
Le 8 juillet 2016*

M. Jacob Arturo Rivera-Perez

*Policy analyst – OCDE
Le 11 juillet 2016*

M. Thomas Roca

*Chercheur statisticien –
Agence française de développement
Le 19 juillet 2016*

M. Thomas Saint-Aubin

*Chef du pôle stratégie – Direction de
l'information légale et administrative
Le 22 juin 2016*

M. Denis Saint-Martin

*Professeur – Université de Montréal
Le 28 juin 2016*

M. Lorenzo Segato

*Directeur – Centro ricerca
e studi su sicurezza e criminalità
Le 15 juillet 2016*

LISTE DES RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION N° 1

Encourager l'approfondissement des recherches sur l'apport de l'open data à l'intégrité publique.

RECOMMANDATION N° 2

Favoriser l'application de l'open data à la connaissance de l'ensemble du cycle budgétaire, de l'élaboration du budget à son exécution.

RECOMMANDATION N° 3

Accélérer le développement de l'open data au sein du secteur local et initier son déploiement au sein des organismes rattachés.

RECOMMANDATION N° 4

Soutenir la publication de données complexes par la mise en place d'outils de data-visualisation.

RECOMMANDATION N° 5

Garantir la compatibilité et l'interopérabilité des registres relatifs aux entreprises comme le registre du commerce et des bases de données publiques comme celles des attributaires de marchés publics.

RECOMMANDATION N° 6

Associer la société civile à la définition des données publiques pertinentes et à la priorisation de leur ouverture.

RECOMMANDATION N° 7

Faciliter la production par les institutions publiques d'analyses susceptibles d'éveiller l'attention du public.

RECOMMANDATION N° 8

Assurer la publication en open data des données obtenues en application du droit d'accès aux documents administratifs.

RÉALISATION : AGENCE LUCIOLE

CRÉDITS PHOTOS : ISTOCK, THINKSTOCK

NOVEMBRE 2016



