

Mécanisme d'évaluation indépendant (MEI): Rapport 2018–2020 - France

Sofia Wickberg, Sciences Po

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Sommaire | I |
| Résumé : France | 2 |
| I. Introduction | 5 |
| II. Le gouvernement ouvert en France : état des lieux | 6 |
| III. Leadership et processus multi-partite | 9 |
| IV. Engagements | 15 |
| 1. Renforcer la transparence sur l'efficacité et la qualité des services publics en relation avec les usagers | 17 |
| 2. Accroître la transparence de la commande publique | 20 |
| 3. Poursuivre la transparence de l'aide publique au développement | 24 |
| 4. Enrichir le service public de la donnée : vers une nouvelle liste de données de référence | 27 |
| 5. Désigner des administrateurs ministériels des données et accompagner la mise en œuvre du principe d'ouverture par défaut | 30 |
| 6. Renforcer la transparence des algorithmes et des codes sources publics | 33 |
| 7. Accompagner les territoires dans la mise en œuvre du principe d'ouverture des données par défaut | 36 |
| 8. Créer un laboratoire d'intelligence artificielle ouvert pour l'État | 39 |
| 9. Ouvrir l'administration à de nouvelles compétences et accompagner les initiatives d'innovation ouverte au sein de l'État | 41 |
| 10. Créer des incubateurs de services publics numériques dans chaque ministère | 44 |
| 11. Améliorer la fluidité des données au sein de l'Etat avec FranceConnect plateforme | 46 |
| 12. Développer des nouveaux formats d'échange avec la société civile : le Forum Open d'Etat | 49 |
| 13. Mettre en place un tableau de bord ouvert et contributif des démarches sur internet | 52 |
| 14. Organiser en France un sommet international sur les Gov Tech | 54 |
| 15. Outiller les administrations pour associer les citoyens à la décision publique | 56 |
| 16. Accompagner la mise en œuvre des principes de transparence et de participation citoyenne à l'international | 58 |
| 17. Donner les moyens aux citoyens de contrôler et s'impliquer dans les décisions publiques sur la transition écologique et le développement durable | 61 |
| 18. Construire un écosystème de la « science ouverte » | 64 |
| 19. Impliquer davantage les citoyens dans les travaux menés par la Cour des comptes | 67 |
| 20. Assurer une plus grande transparence des activités des représentants d'intérêts | 70 |
| 21. Renforcer l'accès aux informations publiques relatives aux élus et responsables publics | 73 |
| V. Recommandations générales | 76 |
| VI. Méthodologie et sources | 80 |
| Annexe I. Vue d'ensemble des performances de la France dans l'élaboration du plan d'action | 83 |



Résumé : France

Le deuxième plan d'action de la France met l'accent sur le partage des données publiques (*open data*) et la numérisation. Les principaux engagements portent sur la publication des données relatives à la commande publique, sur l'implication des citoyens dans les politiques de développement durable et sur la création d'un répertoire des représentants d'intérêts. La France pourrait aller plus loin en diversifiant le champ de ses engagements et en renforçant la présence de la société civile.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert est un partenariat mondial au sein duquel des décideurs politiques et des leaders de la société civile s'unissent pour créer des plans d'action visant à rendre les États plus inclusifs, plus réactifs et plus redevables. Le mécanisme d'évaluation indépendante (MEI) examine l'ensemble de ces plans d'actions pour s'assurer que les États respectent leurs engagements. La France a rejoint le PGO en 2014. Le présent rapport porte sur l'élaboration du deuxième plan d'action de la France.

Présentation générale du plan d'action

L'élaboration du deuxième plan d'action de la France dans le cadre du PGO a coïncidé avec une campagne présidentielle suivie d'élections législatives et d'un changement de gouvernement. Dans ce contexte, la conception du plan a été prolongée de février 2017 à avril 2018. L'attention portée par le nouveau gouvernement à la modernisation de l'État se traduit par des engagements focalisés sur l'administration électronique et la numérisation des services publics.

Etalab, une mission placée sous l'autorité du Premier ministre, pilote les activités liées au PGO en France. Son mandat consiste dans une large mesure à mettre en place des solutions technologiques pour favoriser la transparence. S'il n'existe pas en France de forum multipartite officiel, Etalab a organisé un événement multipartite, le "ministère ouvert", en février 2017. L'idée était d'initier un dialogue entre les administrations et la société civile autour de ce deuxième plan d'action.

L'élaboration du deuxième plan d'action de la France s'est déroulée sur 14 mois, avec une phase de consultation principalement organisée en ligne. Etalab a mis en place le forum "Open d'État", une plateforme rassemblant des représentants de l'État, des organisations de la société civile (OSC), des entreprises et des citoyens pour discuter des actions entreprises par l'administration publique. Dans l'ensemble, ces consultations ont permis d'enrichir le

Table 1. Aperçu

Participe depuis : 2014
Plans d'action examinés : 2
Type de rapport : conception
Nombre d'engagements : 21

Élaboration du plan d'action

Existe-t-il un forum multi-partite ? Non
Degré d'influence citoyenne : impliqués
Contrevenu au processus du PGO : Non

Conception du plan d'action

Engagements relevant des principes du PGO : 18 (86%)
Engagements à potentiel de transformation : 2 (10%)
Engagements potentiellement étoilés : 2 (10%)

Mise en œuvre du plan d'action

Engagements étoilés : N/A
Engagements intégralement respectés : N/A
Engagements contribuant à fortement ouvrir le gouvernement : N/A
Engagements contribuant à très fortement ouvrir le gouvernement : N/A



contenu du plan d'action. Etalab a pris en compte certaines suggestions des OSC, mais pas toutes.

Le deuxième plan d'action de la France comprend des initiatives portant essentiellement sur la transparence, la numérisation des services publics et l'open data. Les engagements du plan actuel couvrent des thématiques telles que la commande publique, l'aide au développement, l'implication des citoyens dans les politiques de lutte contre le changement climatique et de développement durable, la transparence des algorithmes et la transparence autour des représentants d'intérêts et des agents publics. Plusieurs engagements incluent la mise en place de plateformes permettant de recueillir les retours d'expérience des usagers. Certaines initiatives mises en avant par des groupes de la société civile qui figuraient dans le précédent plan d'action, comme la transparence des bénéficiaires effectifs et la transmission de données par les industries extractives, n'ont pas été reprises.

Tableau 2. Engagements notables

| Description de l'engagement | Améliorations possibles | Statut au terme du cycle de mise en œuvre |
|---|--|---|
| <p>2. Accroître la transparence de la commande publique</p> <p>Centraliser et standardiser les données relatives à la commande publique</p> | <p>La France pourrait indiquer clairement le type de données figurant dans son "flux unique de données". Elle pourrait également lancer une campagne d'information auprès des citoyens et des PME sur la manière d'utiliser ce flux unique. Par ailleurs, une plus grande clarté est nécessaire quant à la formation des agents participant à la numérisation de la commande publique.</p> | <p>Note : l'évaluation sera réalisée au terme du cycle du plan d'action</p> |
| <p>17. Impliquer les citoyens dans les décisions publiques sur la transition écologique et le développement durable</p> <p>Suivi et évaluation par les citoyens des plans nationaux sur le changement climatique et les objectifs de développement durable ; accès à divers jeux de données stratégiques</p> | <p>La France doit mettre en place un mécanisme permettant à la société civile de participer au suivi et à l'évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'élaboration du plan d'action concernant les objectifs de développement durable.</p> | <p>Note : l'évaluation sera réalisée au terme du cycle du plan d'action</p> |
| <p>20. Transparence des représentants d'intérêts</p> <p>Publication d'informations sur les groupes d'intérêts effectuant des activités de lobbying</p> | <p>La France doit faire de la création d'un répertoire des représentants d'intérêts une priorité. Pour une plus grande efficacité, ce répertoire pourrait inclure des informations sur les lois que les groupes de lobbying cherchent à influencer.</p> | <p>Note : l'évaluation sera réalisée au terme du cycle du plan d'action</p> |

Recommandations

Les recommandations du MEI visent à apporter une contribution à l'élaboration du prochain plan d'action et à guider la mise en œuvre du plan actuel.

Table 3. Les cinq recommandations principales du MEI

| |
|---|
| 1. Formaliser le forum multipartite en se basant sur les forums Open d'État pour l'élaboration de plans d'action futurs et le suivi de la mise en œuvre des engagements. |
| 2. Créer une dynamique autour du PGO en France en faisant appel à des responsables de premier plan et à des acteurs de la société civile en dehors de la communauté open data. |
| 3. Les futurs plans d'action pourraient être conçus de manière à garantir le respect des promesses issues du grand débat national. Au vu de la demande populaire pour que la voix des citoyens soit plus audible dans la prise de décisions, les engagements pourraient être une concrétisation des promesses telles que la facilitation du référendum d'initiative partagée, la mise en place d'un conseil de participation citoyenne et d'autres formes de démocratie directe à l'échelle nationale et locale. |
| 4. Œuvrer en faveur de l'éthique et de l'intégrité dans le service public. Les engagements futurs pourraient clarifier les règles de déontologie à destination des élus, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires parlementaires. Le prochain plan d'action pourrait être utilisé pour renforcer le rôle des déontologues du service public et rendre plus transparentes les activités de lobbying. |
| 5. Aligner le plan d'action sur les initiatives existantes et les demandes de la société civile (par ex. garantir la transparence du registre des bénéficiaires effectifs, open justice, transparence des paiements/revenus des industries extractives) |

À PROPOS DE L'AUTEURE

Sofia Wickberg est doctorante en sciences politiques à Sciences Po Paris, affiliée au centre d'études européennes et au laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques. Ses travaux de recherches portent sur les politiques de lutte contre la corruption et sur la définition de la corruption comme problème public en Europe occidentale.

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert (PGO) a pour objectif d'obtenir des engagements concrets de la part des États pour promouvoir la transparence, donner aux citoyens les moyens de participer à l'action publique, lutter contre la corruption et améliorer la gouvernance par l'usage des nouvelles technologies. Le mécanisme d'évaluation indépendant du PGO examine l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions nationaux visant à renforcer le dialogue entre parties prenantes et accroître la redevabilité.



I. Introduction

Le Partenariat pour un gouvernement ouvert est un partenariat mondial qui rassemble des décideurs politiques et des leaders de la société civile pour créer des plans d'action visant à rendre les États plus inclusifs, plus réactifs et plus redevables. Les engagements issus de ces plans d'action peuvent se baser sur des initiatives existantes et identifier de nouvelles étapes pour compléter des réformes en cours, ou bien initier des actions dans un domaine entièrement nouveau. Le mécanisme d'évaluation indépendante (MEI) examine l'ensemble de ces plans d'actions pour s'assurer que les États respectent leurs engagements. Les représentants de la société civile et de l'administration utilisent ces évaluations pour réfléchir sur leurs propres avancées et déterminer si leurs actions ont eu un effet sur la vie des citoyens.

La France a rejoint le PGO en 2014. Le présent rapport porte sur l'élaboration du deuxième plan d'action de la France pour 2018-2020.

Le mécanisme d'évaluation indépendant du PGO s'est associé à Sofia Wickberg, chercheuse à Sciences Po Paris, qui a mené à bien la présente évaluation. Le MEI a pour objectif de nourrir le dialogue autour de l'élaboration et de la mise en œuvre des engagements futurs. Pour une description complète de la méthodologie du MEI, veuillez consulter la page <https://www.opengovpartnership.org/fr/process/accountability/independent-reporting-mechanism/>.

II. Le gouvernement ouvert en France : état des lieux

Au cours des 10 dernières années, la France a adopté une série de mesures de lutte contre la corruption et a massivement investi dans la modernisation de son administration. Le plan d'action actuel met l'accent sur les initiatives d'open data et de numérisation. Il demeure incomplet sur plusieurs grands sujets : l'amélioration des dispositifs de participation, l'intégrité dans les services publics ou encore la transparence des bénéficiaires effectifs.

La France a une longue tradition de démocratie représentative, de participation citoyenne et de redevabilité, qui remonte à la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789.

L'accès à l'information est régi par la loi sur l'accès aux documents administratifs de 1978, qui a donné lieu à la création de la Commission d'accès aux documents administratifs. La loi pour une République numérique de 2016, constitue un tournant majeur en matière d'accès à l'information. Elle élargit le champ des documents administratifs à rendre accessibles en ligne. Elle prévoit également que ces documents soient librement réutilisables et introduit la notion de données d'intérêt général. Ainsi, les entreprises privées délégataires d'une mission de service publiques sont désormais soumises aux mêmes obligations d'accessibilité des données que les services de l'administration.

La France est en première ligne en matière de partage des données publiques, figurant à la 10^e place du baromètre de l'Open Data. Une plateforme ouverte des données publiques (data.gouv.fr) a été lancée en décembre 2011. Elle est régulièrement mise à jour et héberge plus de 19 000 jeux de données issus de différents secteurs comme l'agriculture, les infrastructures, l'énergie ou l'environnement. Dans le cadre de la loi pour une République numérique, le gouvernement a lancé une initiative visant à promouvoir le partage des données et à en faire un service public. L'État est désormais tenu de publier ses données par défaut et de sélectionner avec les citoyens celles qui doivent l'être. Cette initiative s'inscrivait dans le premier plan d'action de la France pour le PGO (2015-2017) et a eu pour résultat la publication de plusieurs jeux de données sur la plateforme.

La France obtient une note de 74 sur 100 en matière de transparence budgétaire à l'indice sur le budget ouvert.¹ Selon cet indice, le pays fournit des informations détaillées sur le budget mais donne peu d'occasions aux citoyens de participer au processus. L'International Budget Partnership recommande que la France mette en place des dispositifs crédibles et effectifs pour y remédier, comme des audiences publiques ou des audiences parlementaires sur les budgets de certains ministères et administrations. Il recommande également la mise en place de dispositifs formels permettant aux citoyens de participer aux audits de la Cour des comptes.

À l'instar du précédent plan d'action, celui-ci comprend un engagement de la Cour des comptes. L'engagement du plan d'action 2015-2017 (impliquer davantage les citoyens dans les travaux menés par la Cour des Comptes) n'a été que partiellement mené à bien, mais il a entraîné des changements positifs. L'engagement du présent plan d'action prévoit la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données, la diversification de la nature des données et de leurs vecteurs de diffusion et une plus grande réutilisation. Cependant, s'il est prévu d'"intéresser toujours davantage les citoyens aux travaux de la Cour", aucune mesure spécifique pour y parvenir n'y est détaillée.

Les années 2010 ont vu une accélération des initiatives parlementaires sur le sujet de la prévention de la corruption. La loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique renforce l'obligation de déclaration de patrimoine pour les membres du gouvernement, introduit l'obligation de déclaration d'intérêts et instaure la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. En 2016, la loi "Sapin 2" crée l'Agence française anticorruption et impose aux représentants d'intérêts de divulguer certaines informations et d'assurer une meilleure protection des lanceurs d'alerte. Enfin, en 2017, la loi pour la confiance dans la vie politique (n° 2017-1339) prévoit une régulation approfondie des activités des élus (interdiction des emplois familiaux, transparence des dépenses, etc.) et du financement des partis politiques. Le présent plan d'action comprend un engagement relatif à la mise en œuvre de la loi Sapin 2 et vise à instaurer un registre des représentants d'intérêts ouvert au contrôle des citoyens.

La modernisation de l'État et l'amélioration des relations entre les citoyens et les États sont au cœur des priorités du gouvernement français ces dernières années. Engagée dans un processus de

modernisation, la France a rejoint le PGO en 2014 après la création de la Direction générale de la modernisation de l'État en 2005. Cette dernière est devenue le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique en 2012, puis la Direction interministérielle pour la transformation publique et la Direction interministérielle du numérique en 2017.

L'action du gouvernement traduit dans les faits les programmes de modernisation, avec la numérisation des services publics et la simplification des procédures administratives. Le plan d'action actuel reflète ce choix d'insister sur la numérisation. Malgré ses avantages, la modernisation ne va pas sans risque. Dans son dernier rapport, le défenseur des droits soulignait le risque d'exclusion de certains citoyens de l'accès aux services publics, en raison des inégalités d'accès à la technologie et à une couverture internet insuffisante dans le pays. Certains s'inquiètent de voir la numérisation des services publics remplacer les services publics traditionnels au lieu d'en être un complément.

En France, la Constitution et l'arsenal législatif protègent la liberté individuelle et les droits politiques. Freedom House note toutefois que "les gouvernements successifs ont cherché à limiter la protection constitutionnelle et donner aux forces de l'ordre les moyens d'empiéter sur les libertés individuelles" en réponse aux récents attentats terroristes². Le mouvement des "gilets jaunes" et les épisodes violents qui ont entaché certaines manifestations, a conduit à l'adoption d'une loi visant à "renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations"³. Un texte connu sous le nom de "loi anti-casseurs" qui impose des fouilles approfondies lors des manifestations⁴. Le Conseil constitutionnel a invalidé l'article 3 de la loi (promulguée le 10 avril 2019), considérant qu'il allait à l'encontre de la liberté d'expression⁵. Certains observateurs⁶, Amnesty International⁷ et de nombreux membres de la société civile craignent que cette loi constitue une entrave au droit de manifester. Cette controverse fait suite à des années de débats autour des menaces sur les libertés individuelles que pourrait faire peser la lutte contre le terrorisme en France.

La loi sur le secret des affaires (n°2018-670) adoptée en 2018, a également suscité de vives inquiétudes. Des journalistes et des représentants de la société civile ont fait valoir que cette loi restreint la liberté d'expression et la possibilité pour les journalistes d'enquêter sur les activités des entreprises⁸.

En réaction au mouvement des gilets jaunes, le gouvernement a lancé un grand débat national de trois mois en janvier 2019 autour de quatre grands thèmes : la transition écologique, la fiscalité, l'organisation de l'État et des services publics et la démocratie. Ce grand débat national a pris la forme de réunions publiques organisées dans les communes, avec une plateforme en ligne pour compléter ces échanges⁹. Des voix se sont élevées contre la plateforme choisie par le gouvernement, développée par Cap Collectif¹⁰, qui repose sur un logiciel propriétaire¹¹. Les organisations de la société civile dénoncent régulièrement l'usage de ce type de plateforme et la manière dont les données sont analysées.

Les manifestations massives en France ont fait émerger une demande croissante pour l'introduction de dispositifs de démocratie directe dans le système politique français. Le mouvement des gilets jaunes portait la revendication d'un référendum d'initiative citoyenne, aujourd'hui au cœur du débat public. Les conclusions du grand débat national relaient cette demande de démocratie participative, comme les référendums ou une réforme du système de vote¹². Dans sa conclusion du débat le 25 avril 2019, le président Macron a détaillé les mesures que le gouvernement allait s'efforcer de mettre en place, comme la réforme constitutionnelle permettant d'inclure les citoyens au Conseil social, économique et environnemental et la poursuite de l'effort de décentralisation de l'administration publique. Emmanuel Macron a également annoncé des mesures visant à améliorer l'accès aux services publics dans les zones rurales ainsi qu'une réforme du recrutement des fonctionnaires, notamment par la suppression (ou la réforme) de l'École nationale d'administration (ENA) et une nouvelle politique fiscale¹³. Des mesures qui vont dans le sens du PGO et qui pourraient figurer dans le prochain plan d'action en tant qu'engagements exhaustifs et mesurables.

Lors des entretiens menés par la chercheuse du MEI, les acteurs de la société civile ont fait part de leur inquiétude que le plan d'action de la France soit principalement tourné vers l'administration électronique et la numérisation des services publics¹⁴. Nombre des engagements ambitieux qui figuraient dans le dernier plan n'ont pas été menés à bien, malgré la pression des organisations de la société civile. Ces engagements portaient notamment sur l'ouverture des ressources juridiques et la transparence du secteur extractif et des bénéficiaires effectifs¹⁵.

Les services responsables de la mise en œuvre des politiques de lutte contre la corruption et d'éthique publique évoquent également plusieurs réformes nécessaires. Le déontologue de l'Assemblée nationale a fait état de la nécessité de clarifier et de renforcer les règles concernant les parlementaires et leurs équipes¹⁶. La Haute autorité pour la transparence de la vie publique plaide pour la publication des frais de mandat des parlementaires, pour la communication directe des informations nécessaires à l'exercice de sa mission par les professionnels et les administrations, et pour la publication des agendas des responsables publics¹⁷.

¹ "Open Budget Index France," International Budget Partnership, <https://www.internationalbudget.org/budget-work-by-country/findgroup/group-data/?country=fr>.

² "Freedom in the World 2018: France," Freedom House (en anglaise), <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/france> (consulté le 28 septembre 2019).

³ LOI No. 2019-290 du 10 Avril 2019, "Visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations (1)," (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Sénat, "Proposition de loi modifiée par l'Assemblée nationale, visant à renforcer et garantir le maintien de l'ordre public lors des manifestations." Enregistré à la présidence du Sénat le 5 février 2019, <https://www.senat.fr/leg/ppl18-286.html> (consulté le 28 septembre 2019).

⁵ Conseil Constitutionnel, "Décision No. 2019-780 DC du 4 Avril 2019," <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019780DC.htm> (consulté le 28 septembre 2019).

⁶ Mark Rees, "Ce que prévoit la proposition de loi Anti-casseurs, adoptée par les députés." Next Inpact, 6 février 2019, <https://www.nextinpact.com/news/107579-ce-que-prevoit-proposition-loi-anti-casseurs-adoptee-par-deputes.htm> (consulté le 28 septembre 2019).

⁷ "La casse du droit de manifester," Amnesty International France, 31 janvier 2019, <https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/la-casse-du-droit-de-manifester> (consulté le 28 septembre 2019); "Loi Anti-casseurs: Amnesty International dénonce une atteinte à la liberté de manifester," France Info, 30 janvier 2019, https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/gilets-jaunes/video-loi-anti-casseurs-amnesty-international-denonce-une-atteinte-a-la-liberte-de-manifester_3166741.html (consulté le 28 septembre 2019).

⁸ Christophe Deloire, "La loi sur le 'secret des affaires' suscite une inquiétude importante et légitime," *Le Monde*, 25 mai 2019, https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/05/25/la-loi-sur-le-secret-des-affaires-suscite-une-inquietude-importante-et-legitime_5304542_3232.html (consulté le 28 septembre 2019); Renaud Lecadre, "Secret des affaires: les députés choisissent la loi du silence," *Libération*, 13 juin 2019, https://www.liberation.fr/france/2018/06/13/secret-des-affaires-les-deputes-choisissent-la-loi-du-silence_1658932 (consulté le 28 septembre 2019).

⁹ "Le Grand Débat National," Gouvernement, 2019, <https://www.gouvernement.fr/le-grand-debat-national> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁰ "Le Grand Débat National," Gouvernement, 2019, <https://www.gouvernement.fr/le-grand-debat-national> (consulté le 28 septembre 2019).

¹¹ Chapat, Valentin, Open Source Politics, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 20 février 2019.

¹² OpinionWay, *Traitement des données issues du Grand Débat National "La Démocratie et la Citoyenneté"*, avril 2019, <https://granddebat.fr/media/default/0001/01/377c26e1790fcf1228051347a5a0dcd650f0acb.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

¹³ "Conférence de presse à l'issue du Grand Débat National," Elysée, 25 avril 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/04/25/conference-de-presse-grand-debat-national> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁴ Pecquet, Lancelot, maître de conférences et fondateur de Will Strategy. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 5 février 2019.

¹⁵ Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.

¹⁶ Agnès Roblot-Troizier (Déontologue de l'Assemblée Nationale), *Un Nouvel élan pour la Déontologie Parlementaire*, 2019, http://www2.assemblee-nationale.fr/static/15/deontologue/rapport_activite_300119.pdf (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁷ HATVP, *Rapport d'Activités 2017*, <https://www.hatvp.fr/rapport/#popup2> (consulté le 28 septembre 2019).

III. Leadership et processus multi-partite

L'élaboration du deuxième plan d'action de la France s'est étendue sur 14 mois. Les tentatives de mise en place d'un forum multi-partite ont vite été éclipsées par le début de la campagne électorale et le changement de gouvernement qui a suivi. La consultation de la société civile s'est principalement faite en ligne.

3.1 Leadership

Cette sous-section porte sur le pilotage des activités liées au PGO en France, ainsi que sur le contexte institutionnel.

Le pilotage des activités liées au PGO en France n'a pas changé depuis le premier plan d'action et demeure assuré par Etalab. Etalab est une mission placée au sein de la Direction interministérielle du numérique et du système d'information (DINSIC), un service du Premier ministre placé sous l'égide du Secrétariat aux affaires numériques travaillant conjointement avec le ministère de l'Action et des Comptes publics. Sa principale mission est de publier des données et de coordonner la politique de la France en matière de gouvernement ouvert entre les différents ministères. C'est également à Etalab que revient l'organisation et la modération des événements du PGO. Le deuxième plan d'action a été lancé par Henri Verdier, ancien directeur de la DINSIC, aux côtés de François de Rugy, président de l'Assemblée nationale. De Rugy a par ailleurs présenté un plan d'action séparé, élaboré par l'Assemblée nationale. Etalab a missionné deux personnes pour coordonner et superviser la mise en œuvre du plan d'action.

Etalab dispose d'une capacité juridique limitée pour imposer des changements au sein d'autres services de l'administration. Son mandat actuel implique la mise en place de solutions technologiques pour favoriser la transparence, mais la mission ne dispose d'aucun levier pour forcer d'autres services à respecter les engagements du plan d'action. Treize des 21 engagements relèvent du secrétariat d'État aux affaires numériques et six d'entre eux le concernent exclusivement. Plus de la moitié des engagements ont été co-crédés avec d'autres ministères. En raison notamment du mandat limité d'Etalab, le plan d'action met principalement l'accent sur les données ouvertes, la technologie et la numérisation des services publics. Peu d'engagements concernent la lutte contre la corruption, la redevabilité et la participation citoyenne. Le gouvernement a prévu une coordination intersectorielle en nommant des administrateurs de données dans chaque branche de l'administration et en établissant un réseau d'administrateurs.

3.2 Processus multi-partite dans l'élaboration du plan d'action

Le PGO a adopté en 2017 des normes de participation et de co-création visant à encourager la participation de la société civile à chaque étape du cycle du PGO. Tous les pays participant au PGO sont tenus de s'y conformer. Ces normes ambitieuses ont pour objectif de parvenir à une participation optimale pendant les phases d'élaboration, de mise en œuvre et d'examen des plans d'action.

Les articles de gouvernance du PGO définissent également les exigences en matière de participation et de co-création qu'un pays ou entité doit respecter dans son plan d'action pour se conformer aux procédures du PGO. La France **n'a pas contrevenu** aux procédures du PGO¹.

Voir l'Annexe I pour une présentation de la performance de la France en matière d'application des normes de co-création et de participation lors de l'élaboration du plan d'action.

Tableau 3.2 : Degré d'influence citoyenne

Le MEI a adapté au PGO le "spectre de participation" de l'association internationale pour la participation publique (IAP2). Ce spectre montre le degré potentiel d'influence citoyenne sur le contenu du plan d'action. Dans l'esprit du PGO, la plupart des pays doivent insister sur l'aspect "collaboration".

| Degré d'influence citoyenne | | Lors de l'élaboration du plan d'action |
|-----------------------------|---|--|
| Moyens donnés aux citoyens | Le gouvernement a confié un pouvoir décisionnel à des citoyens. | |
| Collaboration | Un dialogue continu a eu lieu ET les citoyens ont contribué à l'établissement des priorités. | |
| Implication | Le gouvernement a rendu compte de la manière dont les contributions citoyennes ont été intégrées. | ✓ |
| Consultation | Les citoyens ont pu apporter une contribution. | |
| Information | Le gouvernement a fourni aux citoyens des informations sur le plan d'action | |
| Aucune consultation | Aucune consultation | |

Forum multipartite

La France ne dispose pas d'un forum multipartite pour le PGO, ni d'une loi exigeant la tenue d'un tel forum ou d'un mécanisme informel pour garantir des rencontres régulières avec l'ensemble des parties prenantes. Etalab a néanmoins organisé un événement multipartite, le "Ministère ouvert", en février 2017. Le gouvernement y est revenu sur l'élaboration et la mise en œuvre du premier plan d'action et a initié un dialogue entre les services de l'administration et la société civile autour des thèmes à faire figurer dans le deuxième plan d'action.²

Le "Ministère ouvert" est un événement public et ouvert à tous. Plus de 100 participants issus de 25 organisations de la société civile et de divers services de l'administration (ministère des Affaires étrangères, ministère de l'Intérieur, etc.) y ont participé. Aucune liste publique des participants n'est disponible, mais certains comptes-rendus des ateliers détaillent les organisations de la société civile présentes.³ Nombre de ces organisations participent au PGO depuis l'adhésion de la France. Selon une membre de Transparency International France, la section nationale de Transparency International, l'événement était riche et diversifié dans sa composition. La personne interrogée note que cette diversité a offert la possibilité d'échanger à des parties prenantes issues de différents secteurs de la société, ce qui est peu fréquent.⁴

L'événement a été inauguré par Jean-Vincent Placé, secrétaire d'État à la Réforme de l'État et à la simplification.⁵ Quatre ateliers ont été organisés autour des axes suivants : retour d'expérience du premier plan d'action ; élaboration d'un plan d'action innovant et impactant ; nouvelles thématiques pour le deuxième plan d'action ; inclusion de nouveaux publics dans le deuxième plan d'action.⁶

La chercheuse du MEI n'a pu trouver aucune information disponible publiquement au sujet des mécanismes officiels de participation, sinon que le forum était public et ouvert.⁷ La chercheuse du MEI n'a pas non plus trouvé d'informations sur les règles présidant à la discussion et à la prise de décision au cours de cet événement. Un des objectifs du "Ministère ouvert" était de mettre en place des lignes directrices pour les consultations futures.

Il n'y a eu qu'un seul événement multipartite. À la suite de cet événement, la consultation autour du deuxième plan d'action s'est tenue en ligne⁸, tel que décrit ci-après.

En sus de cet événement, Etalab a organisé le forum "Open d'État" dont la méthodologie a été définie en mars 2018. Ce forum multipartite rassemble des membres de l'administration, des organisations de la société civile, des chefs d'entreprise, des employés et des citoyens. Les participants peuvent y discuter des mesures prises par les différents services de l'administration, ainsi que des problèmes qu'ils cherchent à résoudre, en respectant les règles Chatham House.⁹ Si ce forum n'a pas été créé dans le contexte du PGO, les thèmes qui y sont abordés sont directement liés au deuxième plan d'action pour la France. Par ailleurs, le douzième engagement du plan actuel vise à renforcer ce forum. Le gouvernement pourrait utiliser cette plateforme déjà existante pour discuter de la mise en œuvre des engagements pris dans le cadre du PGO.

Participation citoyenne à l'élaboration du plan d'action

Le processus de consultation publique pour l'élaboration du deuxième plan d'action a commencé avec le "ministère ouvert" en février 2017, avant d'être interrompu par la tenue d'élections présidentielles et législatives et le changement de gouvernement qui a suivi. Cette période de transition a prolongé la durée d'élaboration du deuxième plan d'action, de février 2017 jusqu'à la publication du nouveau plan d'action en avril 2018.

Pendant la phase de consultation, le gouvernement n'a organisé qu'une seule réunion physique pour élaborer le deuxième plan d'action, décrite ci-dessus. Deux consultations publiques ont été tenues en ligne. La première s'est étendue du 15 mars au 21 avril 2017 et a recueilli différentes idées pour le deuxième plan d'action. La deuxième a eu lieu du 30 novembre au 18 décembre 2017. Elle a permis de recueillir des retours sur les engagements élaborés par Etalab sur la base des consultations internes et publiques.

Les membres de la société civile ayant participé à ces consultations font état d'excellentes relations avec Etalab. Ils estiment que la plateforme est globalement ouverte aux suggestions de la société civile et disposée à les prendre en compte.¹⁰ Des organisations comme Transparency International France rapportent qu'Etalab s'efforce régulièrement d'obtenir des retours de la société civile par l'échange de courriels.¹¹ Elles observent également qu'Etalab s'efforce de toucher de nouveaux publics et d'organiser des ateliers (tels que le forum "Open d'État") dans d'autres villes que Paris.¹²

Les organisations de la société civile déplorent l'absence d'une dynamique globale autour du PGO. Elles regrettent que la communauté ne se soit pas élargie au-delà du cercle restreint d'acteurs déjà impliqués, dénonçant un processus déconnecté des réalités politiques du pays et des revendications de la société¹³. Transparency International France a activement participé aux consultations initiales, avant de se retirer progressivement du processus pour concentrer ses efforts ailleurs.¹⁴ Nombre des sollicitations de la chercheuse du MEI auprès d'organisations de la société civile concernant le plan d'action sont restées sans réponse.¹⁵

La première consultation tenue en ligne a permis de recueillir des idées générales pour le prochain plan d'action. Elle a eu lieu en période de campagne électorale. Etalab a fait le choix de ne pas reporter la consultation ; toutefois, en raison des règles régissant les campagnes électorales, l'administration n'a pas été en mesure de communiquer largement autour de cette consultation. Le gouvernement a publié des informations sur le site web d'Etalab¹⁶ et sur Twitter. Il a également recouru au bouche-à-oreille¹⁷. La consultation en ligne a accouché de 80 propositions, dont 45 % provenaient d'organisations de la société civile, 24 % du secteur numérique, 22 % de contributeurs individuels, et 9 % de services de l'administration. Ces propositions, ainsi qu'une synthèse de la consultation en ligne, sont consultables sur internet.¹⁸

Au terme de la consultation, un nouveau gouvernement s'était installé au pouvoir. Une synthèse de la consultation a été remise à plusieurs services de l'administrations. Etalab a présenté différentes propositions aux services concernés afin de voir comment les convertir en engagements concrets. Etalab admet que le manque de soutien politique résultant du changement de gouvernement ne l'a pas aidé dans ses tentatives d'inciter l'administration à prendre en compte les suggestions citoyennes

et à se montrer ambitieuse dans ses engagements. Certains ministères ont montré des réticences, tandis que d'autres, comme le ministère de Transition écologique et solidaire, étaient plus collaboratifs.¹⁹

Les engagements figurant dans la première mouture du plan d'action ont été validés lors d'une réunion interministérielle, à laquelle le degré de représentation des différents services était hétérogène.²⁰ La procédure de validation a pris du temps et a retardé l'élaboration du nouveau plan d'action.²¹ En comparant la synthèse des contributions à la première version du plan d'action, il est notable que seuls cinq sections du plan d'action sur 14 reflètent les propositions citoyennes.²²

La deuxième consultation en ligne a permis aux citoyens de soumettre leurs commentaires au sujet de la première mouture du plan d'action. Le gouvernement a ouvert la consultation pendant un peu plus de deux semaines en décembre 2017. Les participants ne pouvaient pas modifier les engagements, mais ils pouvaient signaler leur désaccord éventuel. Etalab a reçu 24 commentaires sur sept des engagements, qui ont été transférés aux services de l'administration compétents. Etalab a publié un tableau avec les commentaires du public et les réponses des services administratifs.²³ Ces commentaires ont aidé Etalab à clarifier certains des engagements. Le gouvernement a effectué plusieurs changements en se basant sur les retours de la société civile. Par exemple, l'ouverture des données concernant les produits phytopharmaceutiques figurant dans l'engagement 17 émane d'une proposition de Greenpeace.

Une réunion interministérielle a été organisée par Mounir Mahjoubi, alors secrétaire d'État au Numérique. Elle avait pour objectif de valider le plan d'action après l'ajout de nouveaux engagements par son cabinet, qui reflètent la priorité donnée à la numérisation de l'État. Ces nouveaux engagements n'ont pas été soumis à une consultation publique et ont directement été inclus dans le plan d'action.²⁴

Les engagements définitifs du plan d'action reflètent le fait que ce plan a été conçu en période de transition électorale. Si l'équipe responsable du PGO en France n'a pas changé, les priorités politiques ne sont plus les mêmes. L'élaboration du plan d'action avait été initiée à la fin du mandat du précédent gouvernement. Le nouvel exécutif a adapté le processus à ses priorités concernant la numérisation et l'administration électronique.

Les membres de la société civile reconnaissent qu'il existe un investissement dans certains projets de réforme, comme la modernisation de l'administration. Ils se montrent néanmoins soucieux que le plan d'action cherche à résoudre des problèmes isolés et qu'il manque d'ambition concernant les communs numériques et la participation citoyenne²⁵. Des organisations de la société civile ont également informé la chercheuse du MEI que certains engagements importants du précédent plan d'action, concernant les bénéficiaires effectifs ou les données judiciaires, n'avaient pas été respectés.

²⁶

La mission Etalab note que plusieurs organisations de la société civiles ont participé aux Forums Open d'Etat, comme par exemple Contextes, Fréquences écoles, Octopus Mind ou Oxfam. Au cours des entretiens effectués pour ce rapport, les représentants de la société civile ont néanmoins noté que le PGO ne suscite plus l'engouement constaté avec le dernier plan d'action. Nombre d'organisations de la société civile ont fait part de leur déception quant aux résultats du précédent plan d'action et ont observé à distance l'élaboration du deuxième.²⁷ Selon l'organisation Citoyens, le PGO a jusqu'ici été un exercice chronophage qui n'a conduit à aucun engagement concret ou contraignant pour le gouvernement.²⁸ De même, Bloom, une organisation très active dans l'élaboration du premier plan d'action, a progressivement réduit son implication dans le processus pour cause de ressources limitées et d'absence de résultats concrets concernant l'accès aux données sur les subventions publiques accordées au secteur de la pêche, une thématique essentielle pour elle.²⁹

Recommandations relatives à la co-création et à la participation lors de la phase d'élaboration

La France affiche d'excellentes performances en matière de consultation en ligne pendant la conception du plan d'action. Par exemple, une quantité importante d'informations concernant les contributions reçues et les réactions de l'administration à ces contributions ont été communiquées sur le site web d'Étalab.

La France peut néanmoins s'améliorer dans les domaines suivants :

- Mise en place d'un forum multipartite formalisé pour la conception de son prochain plan d'action
- Utilisation du forum "Open d'État" comme plateforme du forum multipartite
- Fréquence des consultations
- Participation de la société civile à la prise de décision

Pour ce faire, la chercheuse du MEI préconise les démarches suivantes :

- Le gouvernement pourrait envisager l'organisation de réunions physiques pour l'élaboration du prochain plan d'action, afin de créer une dynamique et de raviver l'intérêt de la société civile.
- Afin d'impliquer toutes les parties prenantes et de toucher de nouveaux publics, le gouvernement pourrait envisager d'élargir le champ de ses engagements pour le PGO, au-delà de l'administration électronique et de l'open data.
- Le gouvernement pourrait envisager l'élaboration d'un plan d'action plus court et plus ciblé couvrant les domaines les plus importants par rapport aux principes du PGO afin de garantir une meilleure compréhension du PGO par les citoyens.

¹ Contrevenir aux procédures : 1) le pays n'a pas respecté le critère "impliquer" lors de l'élaboration ou le critère "informer" lors de la mise en œuvre du plan d'action. 2) Les autorités n'ont pas constitué de fichier d'archivage sur le site web national du PGO, contrairement à ce que préconisent les lignes directrices du MEI.

² "Ministère Ouvert: Lancement de la mise à jour du plan d'action national pour une action publique transparente et collaborative," Le Blog d'Étalab, 20 février 2017, <https://www.etalab.gov.fr/ministere-ouvert-lancement-de-la-mise-a-jour-du-plan-daction-national-pour-une-action-publique-transparente-et-collaborative> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Les petits frères des pauvres, Agora Lab TV, OGP Toolbox, Open Education, Démocratie Ouverte, Parlements Citoyens, Cap Collectif, -openorg.co, Transparency International, Bloom, Open Data France, Wikimedia.

⁴ Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.

⁵ "Ministère Ouvert : Retour sur les ateliers initiant la mise à jour du plan d'action national," Le Blog d'Étalab, 10 mars 2017, <https://www.etalab.gov.fr/ministere-ouvert-retour-sur-les-ateliers-initiant-la-mise-a-jour-du-plan-daction-national> (consulté le 28 septembre 2019).

⁶ Des synthèses de ces ateliers sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.etalab.gov.fr/ministere-ouvert-retour-sur-les-ateliers-initiant-la-mise-a-jour-du-plan-daction-national> (consulté le 28 septembre 2019).

⁷ Etalab. Présentation de la consultation. <https://gouvernement-ouvert.etalab.gov.fr/pgo-ideation/topic/58a6d4a1551aa25e8301506c> (accessed on 25 October 2019).

⁸ "Contributions à la consultation: 'Plan d'action gouvernement ouvert 2017-2019 : Ideation,'" République Française, <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/contributions-a-la-consultation-plan-daction-gouvernement-ouvert-2017-2019-ideation-2/>; et Etalab, *Plan d'Action National 2017-2019 pour une Action Publique Transparente et Collaborative*, 31 mars 2017, <https://www.etalab.gov.fr/wp-content/uploads/2017/05/20170531-OGP-Plan-daction-2017-2019-Synth%C3%A8se-contributions-phase-id%C3%A9ation-version-web.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

⁹ "Les forums Open d'État—Les Rencontres du Gouvernement Ouvert," République française, <https://www.etalab.gov.fr/forum-open-d-etat> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁰ Chaput, Valentin, Open Source Politics, entretien par courriel avec la chercheuse du MEI, 20 février 2019; Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.

¹¹ Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.

¹² Chaput, Valentin, Open Source Politics, entretien par courriel avec la chercheuse du MEI, 20 février 2019.

¹³ Pecquet, Lancelot, maître de conférences et fondateur de Will Strategy. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 5 février 2019.

¹⁴ Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.

¹⁵ Telles que Regards Citoyens, Greenpeace, Publish What You Fund, Oxfam.

¹⁶ Sur une page spécialement dédiée : <https://gouvernement-ouvert.etalab.gov.fr/pgo-ideation> (consulté le 28 septembre 2019).

¹⁷ Banzet, Amélie ; Bras, Mathilde ; Kahn, Victor, Etalab, entretien avec la chercheuse du MEI, 20 novembre 2018.

¹⁸ Respectivement à l'adresse (<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/contributions-a-la-consultation-plan-daction-gouvernement-ouvert-2017-2019-ideation-2/>) et (<https://www.etalab.gov.fr/wp-content/uploads/2017/05/20170531-OGP-Plan-daction-2017-2019-Synth%C3%A8se-contributions-phase-id%C3%A9ation-version-web.pdf>).

¹⁹ Banzet, Amélie; Bras, Mathilde; and Kahn, Victor, Etalab, entretien avec la chercheuse du MEI, 20 novembre 2018.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Le flux unique de données sur la commande publique, le libre accès des codes sources, la création d'un registre des bénéficiaires effectifs, l'ouverture de nouvelles données sur l'environnement et la transparence de l'aide au développement.

²³ Tableau disponible à l'adresse suivante : <https://www.etalab.gouv.fr/planopengov-synthese-de-lappel-a-commentaires-sur-le-plan-daction-2018-2020> (consulté le 28 septembre 2019).

²⁴ Les engagements suivants ont été ajoutés par le secrétariat d'État aux affaires numériques : Engagement 1 : Renforcer la transparence sur l'efficacité et la qualité des services publics en relation avec les usagers ; Engagement 5 : Désigner des administrateurs ministériels des données et accompagner la mise en œuvre du principe d'ouverture par défaut ; Engagement 8 : Créer un laboratoire d'intelligence artificielle ouvert pour l'État ; Engagement 10 : Créer des incubateurs de services publics numériques dans chaque ministère ; Engagement 11 : Améliorer la fluidité des données au sein de l'État avec FranceConnect plateforme ; Engagement 12 : Développer des nouveaux formats d'échange avec la société civile : le Forum Open d'État ; Engagement 13 : Mettre en place un tableau de bord ouvert et contributif des démarches sur internet ; Engagement 14 : Organiser en France un sommet international sur les Gov Tech..

²⁵ Chaput, Valentin, Open Source Politics, entretien par courriel avec la chercheuse du MEI, 20 février 2019.

²⁶ Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.

²⁷ Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019; Pecquet, Lancelot, maître de conférences et fondateur de Will Strategy. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 5 février 2019 ; Chaput, Valentin, Open Source Politics, entretien par courriel avec la chercheuse du MEI, 20 février 2019.

²⁸ Échange par courriel avec un membre def Regards Citoyens, 5 avril 2019.

²⁹ Le Brenne, Valérie, Bloom, entretien téléphonique avec la chercheuse du MEI, 19 mars 2019 ; "Bloom Attaque l'État pour excès de pouvoir," Bloom, 22 janvier 2019, <https://www.bloomassociation.org/subventions-bloom-attaque-letat/> (consulté le 28 septembre 2019).

IV. Engagements

Tous les pays participant au PGO élaborent des plans d'actions détaillant des engagements concrets sur une période de deux ans. Leurs plans d'actions s'ouvrent sur une présentation du travail déjà effectué en matière de gouvernement ouvert, des stratégies spécifiques et des programmes en cours.

Les engagements doivent être cohérents avec le contexte particulier de chaque pays ou entité. Les engagements doivent aussi refléter les principes du PGO détaillés dans les articles de gouvernance et la déclaration du gouvernement ouvert qu'ont signée tous les pays participants. ¹ Les indicateurs et les méthodes utilisés par le MEI dans ses recherches sont consultables dans le manuel de procédure du MEI. ² Voici un résumé des principaux indicateurs évalués par le MEI :

- **Vérifiabilité :**
 - Pas suffisamment spécifique pour être vérifié : tels qu'ils sont rédigés, les objectifs indiqués et les mesures proposées manquent-ils de clarté et de spécificité de sorte que leur mise en œuvre ne peut être objectivement vérifiée par un processus d'évaluation ??
 - Suffisamment spécifique pour être vérifié : tels qu'ils sont rédigés, les objectifs indiqués et les mesures proposées sont-ils suffisamment clairs et spécifiques pour que leur mise en œuvre puisse être objectivement vérifiée par un processus d'évaluation ?
- **Pertinence:** il s'agit ici d'évaluer la pertinence de l'engagement par rapport aux principes du PGO. Basées sur une lecture approfondie du texte de chaque engagement du plan d'action, les questions directrices pour ce faire sont les suivantes :
 - Accès à l'information : le gouvernement compte-t-il publier davantage d'informations ou améliorer la qualité des informations communiquées aux citoyens ?
 - Participation citoyenne: le gouvernement compte-t-il donner aux citoyens de nouveaux moyens, ou renforcer les moyens existants, d'influencer les décisions ou les politiques ?
 - Redevabilité: le gouvernement compte-t-il créer des possibilités de rencontres physiques, ou améliorer les possibilités existantes, pour que les citoyens puissent demander des comptes aux responsables publics ?
 - Technologie et innovation au service de la transparence et de la redevabilité : l'innovation technologique sera-t-elle utilisée en combinaison avec un des trois autres grands principes du PGO pour favoriser la transparence ou la redevabilité ?
- **Impact potentiel :** cette variable évalue l'impact potentiel de l'engagement, s'il est mené à bien tel que prévu dans le plan d'action. La chercheuse du MEI utilise le texte du plan d'action pour :
 - Identifier les problèmes d'ordre social, économique, politique ou environnemental ;
 - Évaluer la situation au début du plan d'action ;
 - Déterminer dans quelle mesure l'engagement, s'il est mené à bien, apportera une amélioration et permettra de remédier au problème.
- **Mise en œuvre :** cette variable évalue la mise en œuvre de l'engagement et les progrès effectués. L'évaluation a lieu au terme du cycle du plan d'action, dans le rapport de fin de mandat.
- **Le gouvernement est-il plus ouvert ?** Cette variable cherche à dépasser la simple mesure des résultats et de l'accomplissement des objectifs pour déterminer si la pratique du gouvernement, dans les domaines concernés par les principes du PGO, a changé à la suite de la mise en œuvre d'un engagement. L'évaluation a lieu au terme du cycle du plan d'action, dans le rapport de fin de mandat.

Quels sont les critères permettant de définir un engagement "étoilé" ?

Un engagement étoilé est un engagement ambitieux dont la mise en œuvre est réalisable. Un bon engagement définit trois éléments :

1. **Le problème** : quel est le problème social, politique ou environnemental ? La réponse à cette question est préférable à la description d'un manquement d'ordre technique ou administratif (par exemple, "mauvaise répartition de l'aide sociale" est plus utile que "ne dispose pas de site web")
2. **La situation actuelle** : quelle est la situation actuelle dans un domaine donné au début du plan d'action (par exemple : "26 % des plaintes pour corruption ne sont actuellement pas traitées")
3. **Le changement** : plus que les résultats intermédiaires escomptés, quel est le changement dans le mode de fonctionnement que peut apporter la mise en œuvre de l'engagement ? (par exemple, "doubler le taux de réponse aux demandes d'accès à l'information" est un objectif plus fort que "publier un protocole de réponse")

Le plan d'action de la France comprend deux engagements pouvant prétendre à une étoile :

- Engagement 2 : Accroître la transparence de la commande publique
- Engagement 20 : Assurer une plus grande transparence des activités de représentants d'intérêts"

Engagements étoilés

Un instrument de mesure, l'étoile (★) attribuée à certains engagements, présente un intérêt particulier pour le lecteur car il permet de créer une émulation entre les pays et entités participant au PGO. Les engagements "étoilés" sont considérés comme exemplaires. Pour recevoir une étoile, un engagement doit remplir plusieurs critères :

- L'engagement doit être vérifiable, conforme aux principes du PGO, et avoir un impact potentiel de transformation.
- Le gouvernement doit réaliser des progrès significatifs sur cet engagement pendant la période de mise en œuvre du plan d'action, laquelle doit obtenir la mention "substantielle" ou "complète".

L'évaluation a lieu au terme du cycle du plan d'action, dans le rapport de fin de mandat.

Passage en revue des engagements

Le plan d'action 2018-2020 de la France est centré sur cinq grandes thématiques : "transparence, intégrité et redevabilité de la vie publique et économique", "ouverture des ressources numériques, contribution citoyenne, innovation ouverte", "des démarches de participation renforcées", "le gouvernement ouvert au service des enjeux mondiaux de notre siècle" et "ouverture des juridictions et des autorités administratives indépendantes".

¹ "Open Government Partnership : Articles de gouvernance," OGP, juin 2012, révisé en mars 2014 et avril 2015, <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/ogp-articles-of-governance-for-public-comment/> (consulté le 28 septembre 2019).

² "Manuel de procédure du MEI," OGP, <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/irm-procedures-manual> (Consulté le 28 septembre 2019).

I. Renforcer la transparence sur l'efficacité et la qualité des services publics en relation avec les usagers

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Peu d'administrations affichent les résultats d'enquêtes de satisfaction en accueil physique. Cette absence de transparence sur la qualité du service rendu ne permet pas de valoriser l'engagement professionnel des agents publics et de cibler, au plus près des réalités du terrain, les actions d'amélioration.

Toutes les administrations en relation avec les usagers publieront, à horizon 2020, des indicateurs de résultats et de qualité de service, notamment de satisfaction usagers, actualisés au moins chaque année, afin de donner aux citoyens l'accès à une information transparente.

Les usagers auront la possibilité d'exprimer leur avis. Cela contribuera à restaurer la confiance des citoyens envers l'administration, à améliorer la qualité des services rendus aux usagers, notamment pour mieux cibler les actions d'amélioration mais aussi à consolider l'engagement du service public dans une culture de l'efficacité. Tous les citoyens auront ainsi accès à un même niveau d'information.¹

Feuille de route

I.1. Une première vague d'affichage d'indicateurs de qualité concernera notamment : des services des impôts aux particuliers, des tribunaux, des consulats, des caisses de sécurité sociale.

I.2 Promotion des méthodes et développement des outils de mesure de la satisfaction usagers

I.3 Expérimentation de dispositifs numériques de recueil et d'exploitation d'avis et de suggestions des usagers

I.4 Tous les services publics en relation avec les usagers rendront compte de la qualité des services qu'ils délivrent en affichant des indicateurs de performance et de satisfaction dans les sites d'accueil physique et sur les sites Internet délivrant des services numériques.

Début : 2018

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur |
| I. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | |

Contexte et objectifs

Le plan d'action souligne un manque d'informations concernant l'expérience des usagers de services publics et leur évaluation de ces services. Plusieurs services publics, comme l'administration fiscale ou les forces de maintien de l'ordre, publient déjà des indicateurs de résultats sur leur site internet. En revanche, aucune information n'est actuellement disponible sur la satisfaction des usagers². Le texte de l'engagement indique qu'en l'absence d'informations suffisantes, il est difficile pour les

administrations de répondre aux problèmes rencontrés par les usagers et d'adapter leurs services aux préférences des usagers.

Le texte prévoit également la publication d'indicateurs annuels sur la qualité et les résultats des services publics. La feuille de route indique que le gouvernement compte utiliser ces deux années comme une période d'essai afin de développer de nouveaux moyens de collecter des informations sur la satisfaction des usagers, des suggestions et des avis. Au terme de la période de mise en œuvre, toutes les administrations en relation avec les usagers publieront des informations sur les retours d'expérience des usagers. La direction interministérielle de la Transformation publique, en charge de la réforme du service public, a donné des précisions sur le type de données qui seront collectées. Y figureront notamment des indicateurs de satisfaction mesurés par des enquêtes et des indicateurs de performance mesurés par l'administration. Il s'agira par exemple du taux de décroché au téléphone ou du délai moyen de réponse aux mails. Les données à collecter seront définies par chaque réseau administratif et mesurées localement.³

Cet engagement correspond aux principes d'accès à l'information et de participation citoyenne du PGO. Il prévoit la publication de nouvelles données sur la satisfaction des usagers et la qualité des services ainsi que la collecte de suggestions et d'avis provenant des usagers.

Dans l'ensemble, l'engagement est vérifiable. Son objectif est clair, mais sa feuille de route serait plus facilement vérifiable si la formulation était plus spécifique. L'engagement comprend quatre étapes : affichage de certains indicateurs de qualité, promotion des méthodes et développement des outils de mesure de la satisfaction, expérimentation de dispositifs numériques de recueil et d'exploitation d'avis et de suggestions et redevabilité de toutes les administrations en relation avec les usagers quant à la qualité de leurs services. Cette dernière étape passera par l'affichage des indicateurs de performance et de satisfaction dans les sites d'accueil physique et sur les sites internet délivrant des services numériques. Dans la deuxième étape, les termes "promotion" (par quelle autorité et auprès de quel public ?) et "méthodes" ne sont pas suffisamment clairs.

Par ailleurs, la formulation de cette deuxième étape est trop vague pour que l'on puisse juger de son succès à l'issue du plan d'action. Le texte de l'engagement ne comprend aucune information supplémentaire sur les dispositifs expérimentés, sur leurs objectifs et sur les modalités de leur mise en œuvre. La troisième étape manque de précision : les dispositifs de redevabilité envisagés ne sont pas spécifiés, de même que la manière dont l'administration fera usage des informations collectées. Le flou subsiste quant à savoir si ces dispositifs seront mis en place en ligne ou dans des sites d'accueil physiques et si les outils en ligne ne concerneront que les services publics sur internet. De même pour la quatrième étape : le terme "sites d'accueil physique" est trop vague pour que l'on sache ce qu'il en sera concrètement et si la mesure permettra une évaluation à l'issue du plan d'action.

L'impact potentiel de cette initiative paraît limité. Très peu d'informations sont actuellement disponibles sur la qualité des services publics et la satisfaction des usagers, à de rares exceptions près, comme Pôle Emploi. S'il est mené à bien, l'engagement permettra une standardisation des obligations de transparence concernant la qualité des services et la satisfaction des usagers pour toutes les administrations en relation avec les usagers. Il existe déjà une plateforme pour aider les administrations à respecter ces nouvelles exigences.⁴ Cette plateforme permet la publication en ligne de nouvelles informations concernant l'efficacité des services et le retour d'expérience des usagers. L'engagement permet aux citoyens de s'exprimer, mais il ne prévoit pas de dispositif de redevabilité. En l'absence de détails spécifiques, il est difficile de déterminer l'usage que fera l'administration de ces informations pour améliorer les services publics.

Aller plus loin

En se basant sur cette analyse, la chercheuse du MEI préconise les mesures suivantes :

- Mise à jour du texte de l'engagement avec des détails plus spécifiques sur le type de dispositif envisagé pour recueillir des avis d'usagers et sur la manière dont ces retours d'expérience seront utilisés pour améliorer les services.

- Élargissement du champ d'application de cet engagement au regard des inquiétudes des Français quant à la numérisation des services publics, de manière à ce que les usagers puissent donner leur avis sur les services hors-ligne et qu'ils puissent le faire hors-ligne.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² "Service Public : Nos Résultats en Clair," DITP, <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/resultats-et-mesure-de-la-qualite-de-service/service-public-nos-resultats-en-clair> (consulté le 28 septembre 2019).

³ "Service Public: Nos Résultats en Clair," DITP, <https://www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/resultats-et-mesure-de-la-qualite-de-service/service-public-nos-resultats-en-clair> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Disponible à l'adresse suivante : <https://kitmarianne.modernisation.gouv.fr/transparence/> (consulté le 28 septembre 2019).

2. Accroître la transparence de la commande publique

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Au plan national, la commande publique est estimée à 15% du PIB. Elle constitue une composante essentielle des politiques économiques et permet de soutenir la croissance, favoriser la compétitivité et l'emploi et stimuler l'innovation. La transparence de cette dépense doit encore progresser : elle est autant un enjeu citoyen, de redevabilité de la dépense publique et de lutte contre la corruption, qu'un enjeu économique, facilitant un juste accès des entreprises à la commande publique et permettant une plus grande transparence de la vie économique, ainsi qu'un enjeu d'efficacité de l'action publique, permettant un pilotage efficient de cette politique par l'ensemble des responsables publics.

Publier en open data les données essentielles relatives à la commande publique, dans un standard international (Open Contracting Data Standard) en incluant l'ensemble des parties prenantes.

La transposition de directives européennes a permis à la France de se doter d'un cadre juridique favorable à une transparence accrue de la commande publique. Désormais, il est obligatoire de publier les données essentielles de la commande publique (notamment celles concernant les offres, les candidatures et les choix retenus) ; selon le référentiel des données relatif aux marchés publics, conforme au standard international « open contracting data standard ».

La publication des données dans un même standard garantit leur mise à disposition dans un format exploitable et facilite leur interopérabilité et leur réutilisation. À terme, cette standardisation devra concerner l'ensemble des acheteurs publics (Etat, collectivités territoriales, hôpitaux, établissements publics, etc.) et permettre de structurer un « flux unique des données de la commande publique ». La région Bretagne est déjà fortement engagée sur ce sujet et offre ainsi un territoire d'expérimentation pour la mise en œuvre de cet engagement.

La transparence de la commande publique est aussi un enjeu pour la lutte contre la corruption et l'efficacité de l'action publique sur le plan international. Lors du Sommet mondial pour un gouvernement ouvert organisé à Paris en 2016, la France s'est engagée à promouvoir la transparence de la commande publique sur le plan international. La France a créé le « Contracting 5 » (« C5 »), avec quatre autres pays (Colombie, Mexique, Royaume-Uni, et Ukraine), et avec le soutien de l'Open Contracting Partnership. Le C5 a pour objectif de partager les outils et les bonnes pratiques sur le sujet, et de développer le standard international « l'open contracting data standard ». La France prendra la Présidence du C5 en janvier 2018.

Cependant, la transparence de la commande publique ne peut être totalement atteinte sans un plan de formation et de simplification ambitieux. A cet effet, le développement d'une politique d'accompagnement et de formation des acteurs à la transformation numérique de la commande publique est prévu. De même la simplification des procédures, des publications notamment des avis nationaux, celle des procédés par leur standardisation et leur interopérabilité est un axe de travail important.¹

Feuille de route

- 2.1 Concevoir un « flux unique » de données des marchés publics.
- 2.2 Mettre à disposition le « flux marché » sur data.gouv.fr.
- 2.3 Travailler sur le périmètre des données intégrées au « flux marché » pour aller au-delà des « données essentielles » prévues par décret. Ces données pourront être identifiées en coopération avec les acteurs concernés à travers l'organisation d'open lab avec des développeurs, acheteurs publics, éditeurs de logiciel... Un premier open lab a été organisé le 25 septembre 2017.
- 2.4 Développer et utiliser des usages innovants relatifs aux données de la commande publique au sein des observatoires de la commande publique des 2 territoires d'expérimentation : la région Bretagne et Occitanie.
- 2.5 Diffuser ces pratiques sur d'autres territoires : implication d'autres territoires dans les expérimentations et publication de leurs données sous le même format.

2.6 Diffuser les standards à la communauté internationale via le Contracting 5.

2.7 Intégrer de nouveaux pays dans le Contracting 5 et promouvoir l'utilisation des standards internationaux dans ces pays.

2.8 Développement d'une politique d'accompagnement et de formation des acteurs à la transformation numérique de la commande publique.

Début : 2018

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 2. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | | ✓ | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

La commande publique représente 15 % du produit intérieur brut du pays, avec 160 000 contrats annuels pour un montant de 89 milliards d'euros.² Elle est à la fois une source majeure d'activité économique et le principal espace d'interaction entre les entreprises et le secteur public. De manière générale, la commande publique est un secteur particulièrement exposé à la corruption.³ En France, les informations concernant les marchés publics, les offres, les candidatures et les choix retenus sont difficiles d'accès.⁴ Le décret n° 2016-360 de mars 2016 impose aux acheteurs d'offrir un accès libre, direct et complet aux "données essentielles" des marchés publics sur leur profil d'acheteur, au plus tard le 1^{er} octobre 2018. Ce décret concerne tous les marchés dépassant 25 000 euros (hors taxes), à l'exception des marchés publics de défense ou de sécurité.⁵ Deux arrêtés, signés le 14 avril 2017⁶ et le 27 juillet 2018⁷, définissent ces "données essentielles" (concernant la phase d'attribution).

Cet engagement vise à améliorer l'accès à l'information par l'utilisation des technologies, ce qui renvoie aux principes d'accès à l'information, de technologie et d'innovation du PGO. Il fait suite au travail engagé par la région Bretagne, où a été créée l'association Breizh Small Business Act. Breizh Small Business Act fournit aux entreprises locales les données essentielles relatives à la commande publique. Elle est également à l'origine de la définition du format pivot standardisé et de l'automatisation de la collecte de données à travers des "profils d'acheteurs".⁸

En France, les données relatives à la commande publique ne sont ni centralisées, ni standardisées. Le pays compte plus de 35 000 communes. Du fait de la fragmentation des données, il est peu aisé pour les entreprises – les PME en particulier –, les citoyens et les organisations de la société civile de suivre l'évolution de la commande publique. La complexité administrative et territoriale engendre de nombreux obstacles à la centralisation des données. Si les acheteurs sont tenus de fournir l'URL de leur profil d'acheteur sur le site data.gouv.fr, très peu l'ont fait dans la pratique. La pluralité des systèmes d'information utilisés complique également l'agrégation des données. Cette lourde tâche incombe principalement à Etalab, dans la mesure où la loi impose aux acheteurs de publier leurs données essentielles sur leur profil uniquement. Etalab a ainsi la responsabilité de centraliser les informations et de garantir un accès facilité, en collaboration avec les éditeurs de profils.⁹

Le présent engagement vise à améliorer la transparence de la commande publique, principalement par la centralisation des informations et l'élargissement du champ d'informations à publier. Si l'engagement est suffisamment spécifique pour être vérifié, il ne spécifie pas les nouvelles données qui seront rendues publiques. L'engagement encourage également la réutilisation de données pour les rendre facilement compréhensibles pour les non-experts. Il comporte une dimension internationale, le gouvernement invitant d'autres pays à s'aligner sur les standards internationaux promus par l'Open Contracting Partnership et le Contracting 5 (composé actuellement de l'Argentine, la Colombie, la France, le Mexique, le Royaume-Uni et l'Ukraine).

Tel qu'il est formulé, l'engagement est vérifiable. Les deux étapes concernant la centralisation des données sont spécifiques et faciles à évaluer. Les deux dernières étapes, concernant la dimension internationale et la formation des acteurs pourraient être plus spécifiques quant aux pays et aux acteurs concernés.

En revanche, les quatre autres étapes sont trop vagues pour être évaluées correctement. L'étape 2.3 indique que le gouvernement ne s'engage qu'à "travailler" sur le périmètre des données intégrées pour aller au-delà de ce que prévoit le décret. Aucune information n'est donnée sur ce que le gouvernement s'engage réellement à faire. De même, les étapes 2.4 et 2.5, qui sont complémentaires, ne fournissent pas suffisamment d'informations sur les "usages innovants" relatifs à l'utilisation des données. L'étape 2.6 indique que le gouvernement s'engage à diffuser les standards à la communauté internationale via le Contracting 5. Elle demeure trop vague, aussi bien dans sa formulation (ne précisant pas quels sont ces standards et à qui ils doivent être diffusés) que dans la mention de l'entité responsable de sa mise en œuvre, étant donné que le gouvernement devra reposer sur les pays partenaires pour respecter son engagement.

Cette initiative pourrait avoir un vrai impact de transformation. À l'heure actuelle, les données sur la commande publique ne sont pas centralisées et le cadre juridique n'impose pas de centralisation. Le présent engagement vise à centraliser et à standardiser ces données. S'il est intégralement mené à bien, il pourrait permettre un meilleur accès à l'information pour les entreprises, ce qui les mettrait sur un pied d'égalité et favoriserait la concurrence. Cela pourrait également faciliter l'accès aux données pour les organisations de la société civile, qui pourraient ainsi mieux surveiller la passation de marchés et identifier les situations problématiques.

La commande publique est un enjeu économique majeur pour le pays au vu du nombre de marchés. Cependant, les difficultés actuelles concernant l'accès à l'information sur les marchés publics limitent la concurrence et risquent de faciliter la corruption et autres dérives dans la passation de marchés. À travers cet engagement, le gouvernement cherche à aller au-delà du cadre juridique actuel pour créer un flux d'informations automatisés concernant la commande publique. Il compte former les responsables publics à répondre au manque de compétences en matière de gestion des données au sein du service public, en particulier à l'échelle locale.¹⁰ Cependant, la responsabilité de la centralisation des données semble reposer principalement sur Etalab.¹¹

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise de faire de cet engagement une priorité dans le prochain plan d'action. Elle préconise également d'envisager les mesures suivantes :

- Fournir des informations plus spécifiques concernant le type de données à inclure.
- Lancer une campagne d'information pour sensibiliser le public à l'existence de ces données et à leur utilisation.
- Préparer des vidéos et autres supports pédagogiques pour expliquer aux acteurs de la société civile, notamment les petites entreprises, comment utiliser le flux unique de données.
- Clarifier la formulation suivante : "formation des acteurs à la transformation numérique de la commande publique" (en indiquant par exemple quels acteurs et quelle formation sont concernés).

-
- ¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gov.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).
- ² L'Observatoire économique de la commande publique, *Les données de la commande publique : le recensement économique des marchés publics - Synthèse 2014/2017*, https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/daj/marches_publics/oeep/recensement/chiffres-OECP-cp-2017.pdf (consulté le 28 septembre 2019).
- ³ OCDE, *Prévention de la corruption dans les marchés publics*, 2016, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/prevention-corruption-marches-publics.pdf> (consulté le 28 septembre 2019); Transparency International, *Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide*, 2014 (en anglais uniquement), https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide (consulté le 28 septembre 2019).
- ⁴ "Forum Open d'Etat #5—Transparence de la Commande Publique," 12 décembre 2018.
- ⁵ Xavier Berne, "Coup d'envoi des obligations d'Open Data sur les 'données essentielles' des marchés publics," Next Inpact, 2018, <https://www.nextinpact.com/news/107069-coup-denvoi-obligations-dopen-data-sur-donnees-essentielles-marches-publics.htm> (consulté le 28 septembre 2019).
- ⁶ "Arrêté du 14 Avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique," LegiFrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000034492587&dateTexte=20181001> (consulté le 28 septembre 2019).
- ⁷ "Arrêté du 27 Juillet 2018 modifiant l'arrêté du 14 avril 2017 relatif aux données essentielles dans la commande publique," LegiFrance, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000037282994&dateTexte=&categorieLien=id> (consulté le 28 septembre 2019).
- ⁸ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.
- ⁹ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.
- ¹⁰ Xavier Berne, op. cit., 2018 ; Gabriel Zignani, "Votre collectivité a-t-elle engagé une démarche d'ouverture des données?" La Gazette des Communes, 7 février 2018, <https://www.lagazettedescommunes.com/570941/votre-collectivite-a-t-elle-engage-une-demarche-douverture-des-donnees/> (consulté le 28 septembre 2019) ; Romain Mazon, "Open Data et collectivités : qui fait quoi, et comment?" La Gazette des Communes, 10 décembre 2018, <https://www.lagazettedescommunes.com/586475/open-data-et-collectivites-qui-fait-quoi-et-comment/> (consulté le 28 septembre 2019).
- ¹¹ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.

3. Poursuivre la transparence de l'aide publique au développement

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Les conclusions du forum de haut niveau de Busan de 2011 sur l'efficacité de l'aide appellent les pays donateurs à accroître la traçabilité et l'efficacité de l'aide au développement. Pour la France, la transparence de l'aide publique, conjuguée à sa meilleure prévisibilité, répond à une nécessité démocratique, de redevabilité, de compréhension, et de légitimité des politiques françaises de coopération au développement. Cette transparence est aussi bénéfique pour renforcer l'efficacité de l'aide et limiter les cas de corruption.

Améliorer l'accessibilité des données de l'aide publique au développement et élargir le périmètre des données publiées (zones géographiques, acteurs, etc.)

Le Comité interministériel réuni le 30 novembre 2016 a rappelé l'engagement de la France « d'améliorer la transparence et la redevabilité de l'aide française » (axe V).

Les informations sur le déploiement opérationnel de l'aide sont systématiquement disponibles dans le Système de Notification des Pays Créanciers (SNCP) géré par l'OCDE. Les informations budgétaires, ainsi que les indicateurs de performance de l'aide publique au développement sont consultables sur la plateforme performance-publique.budget.gouv.fr.

Pour faciliter les réutilisations, les données brutes des projets de développement du Ministère de l'Europe et des Affaires Etrangères (MEAE) et de l'Agence Française de Développement (AFD) sont publiées en open data sur la plateforme data.gouv.fr ainsi que sur une plateforme unique (www.transparence-aide.gouv.fr/), de façon anticipée par rapport aux données publiées par l'OCDE.

Cette plateforme unique permet une meilleure lisibilité des données, de visualiser sur une carte les projets mis en œuvre par la France, à travers un outil de géolocalisation. Par ailleurs, pour chacun des projets, l'utilisateur peut y retrouver les caractéristiques du projet (date de mise en œuvre, descriptif, type d'aide, données financières).

La France poursuit donc ses efforts et ses progrès en matière de transparence et de redevabilité de sa politique de développement et de solidarité internationale, afin de répondre aux meilleurs standards, tant au Comité d'aide au développement, que pour d'autres initiatives, notamment l'Initiative Internationale sur la Transparence de l'Aide (IATI).

En complément des rapports de redevabilité et des informations sur l'action de la France en matière d'aide, les actions suivantes sont proposées :

- Élargir le périmètre des données actuellement publiées
- Publier de nouvelles données associées à la transparence de l'aide publique au développement ;
- Améliorer la lisibilité des informations relatives à la transparence de l'aide publique au développement.¹

Feuille de route

3.1 Étendre la publication des données de l'aide publique au développement à de nouvelles zones géographiques (MEAE).

3.2 Publier les données de l'aide publique au développement fournies par de nouveaux acteurs, comme Proparco (AFD).

3.3 Fusionner la publication des données sur une plateforme unique.

3.4 Publier les données d'impact et/ou de résultat des projets de l'AFD.

3.5 Continuer de fournir des données au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE pour publication des données de qualité respectant les derniers standards de l'OCDE.

Début : 2019

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|-----------------------------|---|---------------|---------|-------------------------------------|--|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur |
| 3. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Lors du forum de Busan de 2011 sur l'efficacité de l'aide, la France s'est engagée à rendre ouvertes et accessibles les informations concernant ses projets d'aide au développement avant 2015. Depuis lors, la France a pris plusieurs engagements concernant la transparence de l'aide au développement², dont ceux figurant dans son plan d'action 2015-2017 dans le cadre du PGO.

Le dernier rapport de fin de mandat du MEI³ indiquait que la France avait réalisé des progrès importants en matière de transparence. Le pays a également largement œuvré à faciliter l'accès à l'information concernant l'aide internationale au développement, principalement grâce à la centralisation des données. Parmi les trois administrations qui dispensent des fonds de développement, l'Agence française de développement (AFD) a effectué des progrès importants, tandis que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) et le ministère de l'Économie et des Finances sont à la traîne.

Publish What You Fund ("publiez ce que vous financez") a placé l'AFD et le MEAE dans la catégorie "assez bon" de son indice 2018 sur la transparence de l'aide.⁴ L'association souligne que ces administrations doivent faire preuve de plus d'exhaustivité dans les données qu'elles publient et fournir des données financières et budgétaires. Ces données pourraient par exemple consister en des budgets désagrégés ou des indicateurs de performance. Publish What You Fund note également que l'AFD et le MEAE doivent encourager la réutilisation des données qu'ils publient.

Cet engagement vise à améliorer l'accès à l'information concernant le financement et la mise en œuvre des projets d'aide au développement. Il prévoit la publication de données concernant de nouvelles zones géographiques ainsi que la publication de données émanant d'autres services de l'administration (Proparco). Il prévoit également la publication d'informations concernant le résultat et l'impact des projets de développement. Cet engagement correspond ainsi au principe d'accès à l'information.

Dans l'ensemble, l'engagement est vérifiable. Néanmoins, des informations supplémentaires auraient été utiles en vue de l'évaluation. Par exemple, des détails sur les zones géographiques pour lesquelles il convient de publier de nouvelles données ainsi qu'une liste plus détaillée des nouveaux acteurs dont les données doivent être ouverte. Il serait également judicieux de fournir des détails plus clairs sur les informations que devrait publier l'AFD (la formulation actuelle "publier les données d'impact et/ou de résultat" pouvant prêter à confusion). Par ailleurs, il aurait été souhaitable d'indiquer à quelle fréquence les informations seront publiées.

L'impact potentiel de cette initiative est mesuré. S'il est entièrement respecté, cet engagement offrirait de nouvelles informations sur des activités dans des régions qui ne sont pas encore concernées par les obligations de transparence et sur les activités d'entités jouant un rôle majeur dans le programme de développement de la France, comme Proparco, qui gère des projets dans le secteur privé. Cet engagement fournirait également des informations sur des volets méconnus des projets de développement, comme les études d'impact.

Cependant, l'engagement ne comporte aucune disposition relative au ministère de l'Économie et des Finances, qui fait partie des services en charge de l'aide au développement et qui était jugé comme le moins efficace d'entre eux dans le dernier rapport d'évaluation. La chercheuse du MEI doute de la pertinence de l'étape 3.3 prévoyant la publication des données sur une plateforme unique, dans la mesure où la mesure figurait déjà dans le plan d'action 2015-2017. Il en va de même de l'étape 3.5 prévoyant de fournir des données au Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, qui reflète un engagement auprès d'une autre organisation que le PGO.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que cet engagement soit poursuivi dans le prochain plan d'action. Les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- Élargissement du champ d'informations publiées aux données financières et budgétaires comme les budgets désagrégés, les budgets prévisionnels, et les indicateurs de performance.
- Inclusion explicite du ministère de l'Économie et des Finances dans le texte de l'engagement.
- Mise à disposition d'une documentation pour mieux informer les citoyens et encourager la réutilisation des données.
- Mise en place d'une fonction permettant aux citoyens de poser des questions et la rendre visible sur la plateforme d'open data.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² "France," Publish What You Fund, <https://www.publishwhatyoufund.org/donors/france/> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Sofia Wickberg, Mécanisme d'évaluation indépendant : rapport de fin de mandat 205-2017 pour la France (Washington, DC : Open Government Partnership, 2018 <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/france-end-of-term-report-2015-2017-for-public-comment/> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Publish What You Fund. Aid Transparency Index 2018. Disponible en ligne (en anglais uniquement) à l'adresse : <https://www.publishwhatyoufund.org/the-index/2018/> (consulté le 28 septembre 2019).

4. Enrichir le service public de la donnée : vers une nouvelle liste de données de référence

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

L'ouverture des données publiques contribue à la transparence démocratique et à l'innovation économique et sociale. Elle permet d'améliorer l'action publique et de développer de nouvelles formes de régulation publique.

La loi pour une République numérique, promulguée en 2016, a marqué des avancées majeures, avec l'extension du champ de la politique d'open data à de nouveaux acteurs (collectivités, services publics industriels et commerciaux...), l'introduction du principe d'open data par défaut et la création d'un service public des données de référence.

Accroître l'impact des politiques ministérielles d'ouverture des données publiques et bâtir des infrastructures de données.

La mise en œuvre de ces dispositions doit désormais être suivie et accompagnée, il convient également de lever les freins culturels qui existent encore au sein des administrations. Afin d'accroître l'utilité et l'impact pour l'économie et la société des données et API mises à disposition, et de renforcer le lien avec les écosystèmes métier et les communautés de réutilisateurs, des « verticales » sectorielles, autour des données géographiques, des données entreprises et des données de transports par exemple, seront également développées.

Pour ce qui concerne les actions à mener de façon transversale, il s'agira notamment :

- De faciliter et faire appliquer le principe d'ouverture des données par défaut ;
- De favoriser la réutilisation des données publiques ouvertes, et notamment celles qui présentent un intérêt fort pour l'économie et la société (ex : service public de la donnée, open data sectoriel) ;
- D'évaluer l'impact des ouvertures et des réutilisations des données publiques.¹

Feuille de route

4.1 Enrichir le « service public de la donnée » (SPD) avec de nouvelles bases de données, en animant une gouvernance du SPD :

- Travailler avec la communauté pour identifier 2 à 3 jeux de données à fort impact par ministère ;
- Définir un calendrier d'ouverture de ces jeux de données.

4.2 Développer des « verticales » (données sectorielles, APIs, openlabs et community management dédié...) selon des thématiques (exemple : transport, énergie...) en lien de la plateforme data.gouv.fr.

4.3 Poursuivre le développement de data.gouv.fr et y intégrer de nouvelles fonctionnalités :

- Améliorer la qualité des données et les lier entre elles (enrichir les métadonnées) ;
- Permettre aux citoyens ou aux entreprises de demander des ouvertures de données.

Début : 2018

Fin : 2019

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | Impact potentiel | Avancée de la mise en œuvre | Le gouvernement est-il plus ouvert? |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--------------|---|-------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 4. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

En avril 2017, dans le cadre de la loi sur la République numérique, le gouvernement français a lancé une initiative visant à promouvoir l'open data et à mettre en place un service public des données de référence. Cette initiative imposait à l'État d'ouvrir ses données par défaut et d'identifier, aux côtés des citoyens, les jeux de données à publier. Elle s'inscrivait dans le plan d'action 2015-2017, et neuf jeux de données ont été ouverts sur data.gouv.fr, la plateforme en ligne de l'open data.²

Cet engagement vise à renforcer l'efficacité des politiques d'open data au sein des ministères, d'évaluer leur impact et d'encourager la réutilisation des données. Il vise également à promouvoir le principe d'ouverture des données publiques par défaut et de "lever les freins culturels" au sein des administrations. Le gouvernement compte remplir ces objectifs en enrichissant le service public de la donnée avec de nouveaux jeux de données ainsi qu'en développant des "verticales" thématiques. Ces verticales seraient basées sur ce qui a déjà été fait pour les données géographiques ou les données relatives aux entreprises. Le gouvernement compte également améliorer la qualité des données et enrichir les métadonnées et permettre aux citoyens de réclamer l'ouverture de nouveaux jeux de données. La chercheuse du MEI considère que ces activités sont pertinentes pour la réalisation des objectifs visés. Cependant, deux éléments évoqués ne figurent pas dans la feuille de route : l'évaluation de l'impact de ces mesures et l'élimination des freins culturels.

Cet engagement correspond clairement aux principes d'accès à l'information, de participation citoyenne et de technologie et d'innovation. Il vise à rendre de nouvelles données disponibles et à faciliter l'accès et la réutilisation de données existantes grâce à l'innovation technologique. Il prévoit également un travail avec la communauté pour identifier deux à trois jeux de données à fort impact par ministère.

Tel qu'il est formulé, cet engagement est vérifiable. La première étape indique que le gouvernement cherche à travailler avec "la communauté", qui peut s'entendre comme les organisations de la société civile et les entreprises concernées. Néanmoins, le terme reste trop vague pour que l'on puisse évaluer correctement dans quelle mesure le degré de participation obtenu sera conforme aux objectifs. Par ailleurs, la feuille de route prévoit l'identification de deux à trois jeux de données à fort impact par ministère. Cependant, le texte ne précise pas si cela concerne l'ensemble des ministères ou seulement ceux qui sont désignés comme "acteurs impliqués". De même, l'étape 4.2 n'apporte aucun détail sur le nombre ou le type de "verticales" à développer, ni sur le processus de sélection. Enfin, la troisième étape prévoit d'améliorer la qualité des données, mais sans préciser quel est le problème avec les données actuelles.

L'impact potentiel de cette initiative est mineur. S'il est intégralement respecté, cet engagement conduirait à l'ouverture de 12 à 18 nouveaux jeux de données, soit nettement plus que les neuf qui constituent aujourd'hui le service public des données ouvertes. Le développement d'outils et de verticales devrait faciliter la réutilisation des données grâce à une restructuration thématique, ce qui améliorerait l'accès à l'information. Cependant, l'engagement ne prévoit que l'identification de jeux de données et la mise en place d'un calendrier de publication, et non l'ouverture effective de ces jeux de données. Du fait de ce manque de précision, la chercheuse du MEI ne peut qu'évaluer l'impact potentiel de cette étape comme mineur. La troisième étape, qui permet aux citoyens de

demander l'ouverture de nouveaux jeux de données, est globalement positive. Il serait toutefois utile de clarifier la valeur ajoutée de cette mesure au principe actuel de l'ouverture par défaut.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que cet engagement soit poursuivi dans le prochain plan d'action. Elle préconise également les mesures suivantes :

- Inclure des étapes plus ambitieuses et plus spécifiques, comme l'ouverture de nouveaux jeux de données plutôt que la seule identification de jeux de données accompagnée d'un calendrier de publication.
- Inclure une évaluation de l'impact du "service public de la donnée".
- Expliquer ce que sont les "freins culturels" au sein de l'administration, les identifier et les éliminer.
- Préparer une campagne d'information ainsi qu'une documentation adaptée pour inclure la société civile dans son ensemble dans l'usage du service public de la donnée. Cela permettra également de garantir la redevabilité de l'administration.
- Préparer des outils pédagogiques pour sensibiliser les citoyens au potentiel de l'open data et à ses usages potentiels (par exemple, des outils de formation des formateurs pour les établissements d'enseignement supérieur).

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² En septembre 2017, neuf jeux de données de référence étaient disponibles sur la page "service public de la donnée" de la plateforme data.gouv.fr : la base adresse nationale, la base SIRENE des entreprises et de leurs établissements, le code officiel géographique, le plan cadastral informatisé, le registre parcellaire graphique, le référentiel de l'organisation administrative de l'État, le référentiel à grande échelle, le répertoire national des associations et le répertoire opérationnel des métiers et des emplois.

5. Désigner des administrateurs ministériels des données et accompagner la mise en œuvre du principe d'ouverture par défaut

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Les données publiques constituent un levier de transformation des administrations, de plus grande transparence de l'action publique et de dynamisation du secteur économique.

Pour amplifier la dynamique déjà engagée et reconnue au niveau international en matière d'ouverture et d'exploitation des données il est maintenant nécessaire de mobiliser l'ensemble des ministères dans la mise en œuvre effective de la politique de la donnée. Cette politique de la donnée devra concilier ouverture des données et exigences de protection des données à caractère personnel, dans le respect du Code des relations entre le public et l'administration et du Règlement européen sur la protection des données personnelles.

Désigner un administrateur ministériel des données au sein de chaque ministère : il aura pour rôle de piloter au sein de son ministère les actions liées à la politique de la donnée, en lien avec le secrétariat général : inventaire des données existantes et exploitées (cartographie), identification des données de référence relevant du périmètre ministériel, circulation de la donnée (stratégie d'API, participation à la politique nationale d'ouverture des données publiques, protection des données à caractère personnel, projets d'anonymisation ou pseudonymisation des données), exploitation de la donnée pour les besoins propres du ministère (notamment via le recours aux datasciences et à l'intelligence artificielle).

Animer le réseau des administrateurs ministériels des données : l'administrateur général des données aura pour mission d'animer ce réseau afin de faciliter le partage d'expérience et la mise en commun de ressources interministérielles (mise en place d'API, de plateformes de partage de données, anonymisation, ...).

Accompagner la mise en œuvre du principe d'ouverture par défaut : afin d'aider les administrations à mettre en œuvre les obligations issues de la loi pour une République numérique (dont le principe d'open data par défaut), un ensemble de ressources (guide pratique, formations à destination des agents) seront produites en lien avec le réseau des administrateurs ministériels des données et en association avec les réutilisateurs.¹

Feuille de route

5.1 Désigner un administrateur ministériel des données au sein de chaque ministère.

5.2 Animer le réseau des administrateurs ministériels des données (en lien avec l'administrateur général des données placé au sein de la Direction interministérielle du numérique, du système d'information et de communication de l'Etat).

5.3 Accompagner les administrations et renforcer le dialogue autour de l'ouverture des données publiques :

- Publier un guide pratique pédagogique de l'ouverture des données publiques, rappelant notamment le nouveau cadre légal (Loi République numérique, RGPD) ;
- Proposer des formations aux agents ;
- Associer les réutilisateurs de données dans l'élaboration des futures politiques d'open data (hackathons, consultations, formations...).

5.4 Evaluer l'impact de l'ouverture des données publiques :

- Organiser une journée d'étude pour comprendre les impacts de l'ouverture des données publiques ;
- Élaborer des outils (indicateurs, datasciences...) de mesure de l'impact des dispositifs d'ouverture des données publiques sur l'économie, la vie démocratique... ;
- Créer un groupe de travail international sur l'impact de l'ouverture des données publiques afin d'échanger sur les retours d'expérience dans d'autres pays.

Début : 2018

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 5. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Le rapport de fin de mandat sur le plan d'action de la France 2015-2017 soulignait que “le degré de connaissance et d'intérêt pour l'open data et le gouvernement ouvert n'est pas le même selon les ministères. Etalab ne dispose pas des leviers suffisants pour centraliser les informations et les diffuser de manière efficace. Plusieurs acteurs reconnaissent (...) que la sensibilisation à ces thématiques et leur appropriation par les responsables publics demeure anecdotique (...) [et que l'on constate] un manque de soutien politique aux plus hauts échelons pour la thématique en général et pour les activités liées à l'open data dans les différents ministères”.² La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'État (DINSIC) est chargée d'assister les ministères et les différents services de l'administration dans leur conversion à l'open data. La DINSIC gère le système public de données ouvertes. Elle organise des réunions interministérielles de coordination tous les deux mois ainsi que des “open data sprints” pour identifier les jeux de données à fort impact pour chaque ministère. La DINSIC tient des réunions avec tous les administrateurs de données tous les trois à quatre mois afin de discuter des bonnes pratiques et des obstacles éventuels. Elle organise aussi régulièrement des ateliers thématiques.³

Dans ce nouveau plan d'action, le gouvernement a décidé de pallier le manque d'intérêt pour les données ouvertes en interne en désignant des administrateurs des données dans chaque ministère. Il en avait nommé huit à la fin de l'année 2017⁴. Dans ce contexte, cet engagement vise à instaurer un réseau d'administrateurs de données afin de faciliter la circulation des données et des savoirs ainsi que de faciliter la mise en œuvre du principe d'ouverture des données par défaut au moyen de guides et de formations. Les administrateurs portent également la responsabilité d'évaluer l'impact des données ouvertes. Plusieurs ministères ont également pris des engagements particuliers concernant leur propre organisation et leurs données, en détaillant en quoi ils comptaient œuvrer à l'instauration d'une culture de l'ouverture des données.

Le texte est suffisamment spécifique pour que l'engagement soit vérifiable. Toutefois, la deuxième étape, qui concerne le réseau d'administrateurs, n'indique pas ce que signifie “animer le réseau”, ni à qui en incombe la responsabilité.

L'impact potentiel de cette initiative sur le traitement et la qualité des données est mineur ; le présent engagement vise principalement à améliorer le traitement et la gestion des données publiques au sein de l'administration. Toutefois, en se basant sur les entretiens réalisés, la chercheuse du MEI note que l'engagement pourrait conduire à long terme à une amélioration de l'infrastructure des données ouverte ainsi que de la qualité des informations fournies aux citoyens. Dès lors, l'engagement correspond au principe d'accès à l'information du PGO. Il est prometteur, malgré le fait qu'il ne prévoit pas la publication de nouvelles données ou informations. Il relève

également de la participation citoyenne, dans la mesure où une des étapes prévoit d'impliquer les réutilisateurs de données dans l'élaboration des futures politiques d'open data.

Le texte est suffisamment spécifique pour que l'engagement soit vérifiable. Toutefois, la deuxième étape, qui concerne le réseau d'administrateurs, n'indique pas ce que signifie "animer le réseau", ni à qui en incombe la responsabilité.

Cette initiative a un impact potentiel mineur sur l'amélioration du traitement et de la qualité des données. Il existe aujourd'hui un manque de connaissance et de compétence autour de l'open data au sein de l'administration. Cet engagement est entièrement centré sur le fonctionnement interne de l'administration et ne prévoit pas la publication de nouvelles informations.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que cet engagement ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. Elle préconise à la place de :

- Publier des informations sur la coordination interministérielle de la politique d'open data ;
- Clarifier les objectifs des différentes réunions de coordination et en informer le public (ex : comité de pilotage bi-mensuel, rencontre trimestrielle entre les administrateurs de données) ;
- Clarifier le statut des engagements spécifiques à chaque ministère en les reliant aux à l'engagement général ;
- Fusionner les engagements concernant le soutien à apporter aux services de l'administration et aux collectivités locales afin de clarifier les besoins et les responsabilités de chacun et de définir et la stratégie à adopter ;
- Lancer une campagne de sensibilisation au sujet de l'open data afin de faire naître un intérêt pour le sujet au-delà de la petite communauté existante et faire en sorte que l'engagement soit plus tourné vers l'extérieur.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Sofia Wickberg, Mécanisme d'évaluation indépendant : rapport de fin de mandat 205-2017 pour la France (Washington, DC : Open Government Partnership, 2018 <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/france-end-of-term-report-2015-2017-for-public-comment/> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.

⁴ Six dans les ministères suivants : Environnement, Intérieur, Justice, Agriculture, Santé, Affaires étrangères. Deux au sein de directions administratives (DILA et DGFIP) ; Xavier Berne, "Open Data : bientôt un 'administrateur des données' dans chaque ministère ?" Next Impact, 2017, <https://www.nextinpact.com/news/105291-open-data-bientot-administrateur-donnees-dans-chaque-ministere.htm> (consulté le 28 septembre 2019).

6. Renforcer la transparence des algorithmes et des codes sources publics

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Les algorithmes jouent un rôle croissant dans la mise en œuvre des politiques publiques. La transparence de ces algorithmes publics est un enjeu majeur d'information des citoyens sur la prise des décisions administratives.

La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 a introduit au sein du Code des relations entre le public et l'administration deux dispositions majeures en faveur d'une plus grande transparence. La première étend le principe d'information aux traitements algorithmiques : tout individu qui fait l'objet d'une décision administrative individuelle prise sur le fondement d'un algorithme doit en être informé et peut demander à accéder aux principales règles de fonctionnement de l'algorithme (contribution de l'algorithme, données utilisées, etc.). La seconde intègre les codes sources dans la liste des documents administratifs communicables.

Par ailleurs, l'article 16 de la même loi prévoit que les administrations publiques encouragent l'utilisation des logiciels libres et des formats ouverts lors du développement, de l'achat ou de l'utilisation, de tout ou partie, de ces systèmes d'information.

Accompagner l'ouverture des algorithmes et des codes sources publics.

La mise en œuvre de ces nouvelles dispositions nécessite un accompagnement des administrations et, plus largement, une meilleure compréhension des enjeux, des potentialités et des risques des algorithmes pour la conduite de l'action publique.

C'est pourquoi Etalab s'engage à construire une méthodologie avec les administrations pour ouvrir les algorithmes et les codes contenus dans leurs systèmes d'information. Cet accompagnement a déjà été initié avec la Direction générale des finances publiques (ouverture du code source du calculateur des impôts) et le Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation (mission sur les conditions d'ouverture du système Admission Post-Bac). Par ailleurs, la DINSIC a engagé un travail sur la rédaction d'un guide d'ouverture des codes sources des administrations publiques en lançant une consultation de décembre 2017 à janvier 2018 sur une version initiale du guide¹⁰.

Les enjeux spécifiques liés aux algorithmes apprenants et à l'intelligence artificielle seront également pris en compte dans les travaux sur l'utilisation des algorithmes pour l'action publique.¹

Feuille de route

- 6.1 Réaliser 5 monographies d'algorithmes publics pour identifier les enjeux en termes techniques, juridiques et organisationnels. Associer la société civile à leur étude.
- 6.2 Formuler des recommandations aux administrations sur les informations essentielles relatives aux algorithmes publics, conformément au principe de transparence des algorithmes.
- 6.3 Elaborer un guide d'ouverture des codes sources publics à l'intention des administrations.
- 6.4 Organiser des hackathons autour de l'ouverture des algorithmes publics.

Début : 2018

Fin : 2019

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | Impact potentiel | Avancée de la mise en œuvre | Le gouvernement est-il plus ouvert? |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--------------|---|-------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 6. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Les algorithmes sont de plus en plus utilisés dans les relations entre les citoyens et l'administration, que ce soit pour les inscriptions dans l'enseignement supérieur, l'attribution de subventions ou le calcul des impôts. La loi sur la République numérique de 2019 a introduit deux dispositions majeures au Code des relations entre le public et l'administration, en faveur d'une plus grande transparence. Toutefois, à la fin 2017, les services de l'administration ne s'y étaient pas encore conformés.² Un rapport parlementaire de février 2018 souligne l'utilité des algorithmes. Les rapporteurs y voient une amélioration du service public. Ils avancent l'idée que les algorithmes ne posent problème que lorsque la loi n'est pas suffisamment claire, contraignant l'administration à prendre une décision et à la rendre publique.³

De nombreuses voix se sont néanmoins élevées ces dernières années contre l'usage d'algorithmes. Les algorithmes gérant les inscriptions dans l'enseignement supérieur – Admission Post-Bac puis Parcoursup⁴ – ont fait l'objet des critiques les plus vives. Un syndicat étudiant a gagné un procès contre l'Université des Antilles, qui avait refusé de rendre public l'algorithme de sélection des candidats.⁵ Plusieurs élus ont interpellé le Défenseur des droits au sujet de la transparence des algorithmes suite à l'indignation des étudiants devant l'opacité et l'injustice du système. Le Défenseur des droits a ainsi exigé que tous les critères employés dans ces algorithmes, à l'échelle nationale comme à l'échelle locale, soient rendus publics.⁶

Cet engagement vise à pallier le manque de transparence des algorithmes en apportant un soutien aux services chargés de diffuser des informations sur les algorithmes et les codes sources. Il correspond ainsi au principe d'accès à l'information. Il a pour objectif de renforcer l'accès à l'information sur les règles de fonctionnement des algorithmes et sur les critères employés. En revanche, il ne prévoit pas de rendre public tout nouvel algorithme ou code source.

La chercheuse du MEI considère que la formulation de l'engagement est suffisamment spécifique pour que celui-ci soit vérifiable. Chaque étape comprend des informations concrètes sur les résultats escomptés. Cependant, les étapes 1, 2 et 4 gagneraient à plus de précision sur le format et les chiffres.

Telle qu'elle est formulée, cette initiative aurait un impact potentiel mineur. L'engagement ne prévoit pas la publication d'informations sur les algorithmes déjà existants qui affectent la vie des citoyens. Un des problèmes identifiés par le rapport parlementaire mentionné ci-dessus est qu'il existe des obstacles d'ordre technique, juridique et organisationnel sur l'utilisation des algorithmes qui sont un frein à la transparence. Ainsi, la réalisation de monographies pouvant être utilisées comme études de cas par les services de l'administration chargés de fournir des informations sur leurs algorithmes, accompagnée d'un guide d'utilisation et de recommandations, pourrait constituer un pas en avant.

Aller plus loin

Le prochain plan d'action pourrait se concentrer sur la transparence des algorithmes et des codes sources, en :

- Incluant un engagement sur l'ouverture effective des algorithmes et des codes sources, pour aller au-delà d'un simple soutien organisationnel ;
- Prenant des mesures pour rendre les algorithmes compréhensibles pour le grand public ;

- Garantissant l'ouverture des bases de données de certains algorithmes..⁷

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Xavier Berne, "Transparence des algorithmes : la loi numérique ignorée de nombreuses administrations," Next Impact, 2017, <https://www.nextinpact.com/news/105098-transparence-algorithmes-loi-numerique-ignoree-nombreuses-administrations.htm> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Rapport de MM, Cédric Villani, député et Gérard Longuet, sénateur, "Fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques No. 305 (2017–2018)—15 février 2018"; Xavier Berne, "transparence des algorithmes : la loi numérique ignorée de nombreuses administrations," Next Impact, 2017, <https://www.nextinpact.com/news/105098-transparence-algorithmes-loi-numerique-ignoree-nombreuses-administrations.htm> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Les deux systèmes numériques mis en place pour traiter les inscriptions des étudiants aux universités françaises.

⁵ Camille Stromboni, "Parcoursup : la Justice enjoint à une université de publier son algorithme de tri," *Le Monde*, 6 février 2019.

⁶ Camille Stromboni, "Parcoursup : le Défenseur des droits demande plus de transparence," *Le Monde*, 21 janvier 2019.

⁷ Danièle Bourcier et Primavera De Filippi. "Transparence des algorithmes face à l'Open Data : quel statut pour les données d'apprentissage ?", *Revue Française d'Administration Publique* 167, no. 3 (2018): 525–37.

7. Accompagner les territoires dans la mise en œuvre du principe d'ouverture des données par défaut

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

La loi pour une République numérique a introduit une obligation d'ouverture des données publiques pour les collectivités de plus de 3500 habitants à compter d'octobre 2018. Pour préparer cette échéance, le Gouvernement a soutenu en 2017 le programme Opendatalocale piloté par l'association Opendata France. Ce programme, qui a mobilisé 9 territoires d'expérimentation, a permis de définir un ensemble d'outils et de ressources pour les collectivités. Le présent engagement vise à amplifier cette démarche en soutenant les initiatives de l'association Opendata France.

Accompagner les territoires dans la mise en œuvre du principe d'ouverture des données publiques par défaut en pérennisant l'initiative Opendatalocale et en donnant davantage de visibilité sur l'avancée de l'ouverture des données dans les collectivités territoriales.

Le projet Opendatalocale a permis à nombreux territoires de s'inscrire dans une démarche d'ouverture des données publiques à travers la création d'un socle commun de données pour l'ensemble des territoires ainsi que la création de différents supports pédagogiques.

Toutefois, force est de constater que le cadre juridique évolue et que l'ambition politique ne cesse de grandir. Ainsi, afin de continuer l'accompagnement des nombreuses collectivités, le projet Opendatalocale a été prolongé pour l'année 2018 en intégrant l'ensemble des acteurs nationaux et en proposant de nombreuses formations et outils pédagogiques à destination des territoires.

Afin de donner aux acteurs publics nationaux et locaux, aux observateurs Média et associations engagées, aux chercheurs et aux agents économiques, des données précises sur l'avancée de l'ouverture des données dans les collectivités territoriales, Opendata France a mis en place un observatoire open data des territoires qui produira des indicateurs relatifs aux collectivités locales engagées, aux jeux de données mis à disposition, aux usages permis à travers la publication des données, etc.¹

Feuille de route

7.1 Entretien et enrichir les ressources pédagogiques et méthodologiques à destination des territoires.

7.2 Pérenniser et enrichir l'offre de formation à destination des territoires en capitalisant sur de nouveaux partenariats et en établissant un réseau de formateurs.

7.3 Mise en place d'un observatoire open data des territoires produisant différents indicateurs synthétiques à partir des données collectées sur les plateformes de publication :

- Les collectivités territoriales publiant des données en open data (nombre, type, répartition géographique) ;
- Les jeux donnés en open data (nombre, date, thème, mode d'accès, etc.) ;
- Les plateformes de publication (nombre, type, solutions techniques, etc.) ;
- Les usages (réutilisations, trafic) ;
- L'animation territoriale (stimulation de la réutilisation et offre d'accompagnement des collectivités).

Début : 2018

Fin : 2019

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | Impact potentiel | Avancée de la mise en œuvre | Le gouvernement est-il plus ouvert? |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--------------|---|-------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 7. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

À compter d'octobre 2018, les collectivités de plus de 3 500 habitants sont tenues d'ouvrir leurs données publiques au format open data. Le rapport de fin de mandat sur le plan d'action 2015-2017 soulignait le manque de capacité de nombreuses collectivités, sinon toutes, pour respecter cette obligation. Il faisait état d'une large disparité entre les grandes métropoles et les petites collectivités rurales. Ces dernières manquent souvent des ressources financières, des connaissances et des compétences en matière de traitement des données. L'Observatoire open data des territoires fournit une indication quant à la mise en conformité des collectivités locales. À ce jour, seuls 343 collectivités sur 4 510 ont commencé à ouvrir leurs données.²

En 2017, afin d'assister les collectivités dans ce travail, le gouvernement a soutenu le programme Opendatalocale, lancé par l'association Opendata France. Cette association soutient neuf projets pilotes dans des territoires d'expérimentation et a permis l'élaboration d'un ensemble d'outils et de ressources à destination des collectivités. Le présent engagement vise à élargir ce programme par la création de supports pédagogiques et de formations, ainsi qu'à harmoniser et standardiser les données à travers la création d'un socle commun. Le but de ce socle commun est de faciliter l'accès des territoires aux technologies les plus adaptées et de les aider à valider leurs données et à respecter les normes officielles. Etalab est également en train de mettre au point une plateforme (schema.data.gouv.fr) donnant accès aux responsables publics à un référencement des schémas de données standardisées.³

Le présent engagement correspond aux principes d'accès à l'information et de technologie et innovation. Il prévoit explicitement la publication d'indicateurs synthétiques par un observatoire collectif. Il prévoit également d'aller plus loin dans la standardisation des données et la formation des responsables publics chargés de la publication des données. Il en va de même de l'étape visant à standardiser les données des collectivités locales.

Bien que le présent engagement s'inscrive dans la continuité d'activités antérieures, la formulation des étapes reste vague ("entretenir", "pérenniser", "continuer à faire évoluer"). Des informations plus spécifiques sur ces activités auraient rendu l'engagement plus clair et plus facile à mesurer.

La chercheuse du MEI considère que cette initiative a un impact potentiel mineur. L'engagement répond au besoin d'assister les collectivités locales dans l'ouverture des données par défaut. Cependant, il ne prévoit la publication d'aucune information hormis les indicateurs de performance sur la transparence des collectivités locales.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que cet engagement soit poursuivi dans le prochain plan d'action et que :

- Une évaluation exhaustive soit menée pour comprendre pourquoi si peu de territoires participent à la démarche d'ouverture des données, afin de mieux cibler les formations et les supports pédagogiques ;
- Le gouvernement garantisse que les données à inclure dans le socle commun soient clairement identifiées ;

- Les représentants locaux de la société civile et les populations des territoires participent à la mise en œuvre de l'engagement, soit par la mise à disposition d'informations sur les obligations des territoires, soit par l'accès aux données du socle commun, afin que l'engagement soit plus inclusif.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.

³ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.

8. Créer un laboratoire d'intelligence artificielle ouvert pour l'État

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

La valorisation de la circulation des données entre le public et le privé implique de se doter des compétences nécessaires pour les exploiter. Pour cela, un réseau de compétences distribuées est à terme souhaité, avec dans un premier temps un regroupement dans un lab IA plus centralisé. Un mix de compétences issues du public et de l'extérieur est enfin visé.

Préfigurer le laboratoire d'intelligence artificielle ouvert pour l'Etat, définir l'organisation cible de l'équipe et engager des processus d'expérimentation avec les ministères.

L'organisation cible de l'équipe est la suivante :

Une équipe cœur composée de spécialistes en data sciences et de transformateurs publics ;

Pour chaque projet, un recrutement dédié sur le modèle du concours EIG pour mobiliser des spécialistes auxquels seront proposés des parcours d'excellence.¹

Feuille de route

8.1 Publication des feuilles de route numérique et intelligence artificielle des ministères

8.2 Appels à projet IA à destination des administrations publiques

8.3 Constitution du lab IA

Début : 2018

Fin : 2019

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 8. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Sous l'égide de Cédric Villani, mathématicien et député, la France cherche à donner plus de visibilité à l'intelligence artificielle (IA) et à l'intégrer dans les activités du secteur public. Le plan d'action national mentionne la nécessité d'acquérir les compétences suffisantes pour bénéficier du potentiel du "big data" (mégadonnées) et de la circulation des données. Le rapport de 2018 de M. Villani ajoute que l'IA a le potentiel de mieux anticiper la transformation du marché du travail (en faisant appel aux données sur les compétences, le chômage et les besoins), d'améliorer l'accès aux soins (en développant des dispositifs de prédiagnostic) et d'enseignement, d'optimiser le transport des biens et des personnes (en élaborant des outils pour une régulation adaptée de leur circulation), d'atténuer le changement climatique (en aidant les consommateurs à comprendre et limiter leur usage de l'énergie) et de renforcer la défense nationale, en particulier face aux nouvelles menaces.² En 2018, les connaissances sur l'IA en interne étaient limitées et inégalement réparties entre les différents services de l'administration.³

Une équipe scientifique au sein d'Etalab travaille aux côtés de tous les secteurs de l'administration. Par ailleurs, des équipes restreintes d'Etalab travaillent aux côtés de services ciblées (Pôle Emploi, ministère de l'Intérieur, ministère de la Défense, ministère des Finances).⁴ Le présent engagement vise à renforcer l'intégration de l'IA dans l'action publique par la mise en place d'un laboratoire IA et d'un appel à projets liés à l'IA à destination des administrations publiques. La chercheuse du MEI considère que cet engagement correspond au principe d'accès à l'information. Une des étapes prévoit la publication des feuilles de route numérique et intelligence artificielle des ministères.

La chercheuse du MEI considère le présent engagement, tel qu'il est formulé, comme suffisamment spécifique pour être vérifiable. Cependant, les étapes ne fournissent pas suffisamment de détails sur ce qui est entendu par "feuille de route des ministères" et les échanges avec les agents chargés d'appliquer cette mesure n'ont pas apporté d'informations supplémentaires. Les étapes 8.2 et 8.3 font l'objet d'explications relativement vagues dans le plan d'action, bien que des informations complémentaires soient disponibles sur différents sites web de l'administration. L'appel à projets a donné aux services de l'administration une possibilité d'expérimentation avec cette nouvelle technologie.⁵ Le laboratoire IA sera une entité interministérielle, au sein du système d'information et de communication numérique. Il assistera les services de l'administration dans leur usage de l'IA, avec le soutien de datascientists et d'un réseau de chercheurs.⁶

Si l'IA est indéniablement un domaine prometteur, la chercheuse du MEI estime que cet engagement a un impact potentiel mineur. Il vise principalement à stimuler l'intérêt interne pour l'IA et ne prévoit pas de véritable projet d'IA. De plus, il ne prévoit pas la formation des agents à l'IA, mais le simple soutien de datascientists.

Aller plus loin

Malgré la pertinence croissante de l'IA dans le monde contemporain, la chercheuse du MEI préconise que cet engagement ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. Il ne prévoit que la publication de feuilles de route ministérielle et ne comporte aucune disposition en relation avec le public qui permettrait d'améliorer la participation citoyenne ou la redevabilité.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Cédric Villani, *Donner un sens à l'intelligence artificielle. Pour une stratégie nationale et européenne*. Mission parlementaire du 8 septembre 2017 au 8 mars 2018, https://www.aiforhumanity.fr/pdfs/9782111457089_Rapport_Villani_accessible.pdf (consulté le 28 septembre 2019).

³ Ibid.

⁴ Datascientist au sein d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 11 février 2019.

⁵ "Appel à manifestation d'intérêt 'Intelligence Artificielle': 6 lauréats à découvrir!" Portail de la transformation de l'action publique, <https://www.modernisation.gouv.fr/outils-et-methodes-pour-transformer/appel-a-manifestation-dinteret-intelligence-artificielle-annonce-des-laureats> (consulté le 28 septembre 2019).

⁶ "2^{ème} comité interministériel de la transformation publique," Gouvernement, 2018, https://www.modernisation.gouv.fr/sites/default/files/dossier_de_presse_-_2eme_comite_interministeriel_de_la_transformation_publicque_-_29_octobre_2018.pdf (consulté le 28 septembre 2019).

9. Ouvrir l'administration à de nouvelles compétences et accompagner les initiatives d'innovation ouverte au sein de l'État

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Au sein des écosystèmes numériques, de nombreux entrepreneurs, développeurs, ou datascientists sont prêts à travailler avec et dans l'État afin d'améliorer le service public, en utilisant le potentiel offert par l'ouverture et la circulation des données publiques, les nouveaux usages du numérique, et en travaillant avec des communautés de contributeurs de la société civile.

Par ailleurs, lorsqu'elles souhaitent mettre en œuvre des projets d'innovation nécessitant de recourir à des compétences et expertises atypiques, les administrations se confrontent à de nombreuses difficultés : marchés publics contraignants et longs à activer – même si les mutations en cours en matière d'achat public vont vers plus de flexibilité – grilles de rémunération peu attractives pour des talents du numérique, manque de visibilité sur les méthodes développées dans le milieu entrepreneurial, etc.

Rapprocher les administrations et les écosystèmes numériques, pérenniser les initiatives d'innovation ouverte dans l'administration et diffuser ces pratiques: programme Entrepreneur.e d'Intérêt général (EIG), incubateurs ministériels, hackathons, etc.

L'action publique s'améliore et s'enrichit des interactions entre administrations et acteurs externes. Ces échanges permettent à la fois d'identifier de nouveaux problèmes liés à l'action publique, d'insuffler de nouvelles méthodes de travail, de développer des projets numériques ouverts à la contribution et d'accompagner les startups dans leur développement.

Plusieurs modèles sont d'ores et déjà mobilisés par les administrations pour se rapprocher des écosystèmes numériques :

- Le programme EIG, intégrant des talents dans l'administration pour résoudre des défis numériques au sein des ministères ;
- L'incubateur de services publics numériques, offrant à des agents publics la possibilité de développer des produits numériques performants et répondant davantage aux besoins des usagers (voir engagement suivant) ;
- L'incubation de projets portés par des acteurs privés sur des problématiques publiques ou des sujets liés à la transition numérique d'un secteur spécifique ;
- Les événements publics permettant de faire collaborer administrations et acteurs externes sur un thème précis (hackathons, data camps, ateliers de design, etc.).

Le programme EIG, porté par Etalab, favorise cette rencontre entre talents externes et agents publics volontaires pour introduire de nouvelles manières de résoudre un problème. Pendant 10 mois, les EIG travaillent dans une administration sélectionnée pour y résoudre un défi lié au numérique. Le succès de la première promotion lancée en 2016 a permis le lancement d'une deuxième promotion. Il s'agit désormais de capitaliser sur ce premier succès pour pérenniser la démarche. Ce programme permet également d'identifier les contraintes à lever et les opportunités à saisir pour construire un véritable service public augmenté, qui permettrait à l'État de travailler plus simplement avec les startups et transformer des politiques publiques.

Il s'agit également de promouvoir et faciliter la constitution d'incubateurs ministériels et de diffuser les méthodes agiles dans la réalisation de projets (voir engagement suivant).¹

Feuille de route

9.1 Pérenniser le programme « Entrepreneur.e d'intérêt général » (EIG)

Lancer les 2ème et 3ème promotions des EIG.

Pérenniser le financement du programme à plus long terme.

9.2 Créer un réseau d'alumni des EIG afin que les retours d'expérience des premières promotions améliorent l'efficacité du programme

9.3 Sur la base de ces retours d'expérience, proposer des évolutions législatives et réglementaires afin d'améliorer l'innovation publique technologique au sein de l'administration

Début : 2018

Fin : 2019

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|---------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minimale | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 9. Ensemble | | ✓ | | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Cet engagement s'inscrit dans la continuité d'un programme en cours qui cherche à relier deux mondes qui ont pour l'instant du mal à communiquer. De nombreux datascientists et entrepreneurs du numérique souhaitent travailler pour le secteur public et l'État ne dispose pas des compétences que peuvent apporter ces professionnels. Pourtant, de nombreux obstacles empêchent ces deux mondes de dialoguer : les marchés publics contraignants, les rémunérations peu attractives et une mauvaise connaissance des apports potentiels du numérique. Le programme Entrepreneur.e d'intérêt général (EIG), lancé en 2016, a pour objectif de faciliter la transition numérique de l'État, par le recrutement de datascientists et de spécialistes du numérique sur des projets spécifiques. Le présent engagement vise à pérenniser le programme EIG.

Depuis le lancement du projet, 71 entrepreneurs ont travaillé pour l'administration, en comptant la dernière promotion.² Des 39 EIG des deux promotions initiales, 14 travaillent encore dans le secteur public, capitalisant sur des collaborations entamées avec leurs mentors administratifs. Tous les outils élaborés par les EIG et les jeux de données qu'ils ont contribué à ouvrir sont publiquement accessibles sur les plateformes <https://github.com/entrepreneur-interet-general> et data.gouv.fr. Une évaluation de ce programme est aujourd'hui en cours.³

L'engagement correspond au principe de participation citoyenne. Il s'agit de faire appel aux entrepreneurs, aux développeurs et aux datascientists pour aider l'administration à améliorer les services publics grâce aux technologies numériques.

Dans l'ensemble, cet engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. La plupart des étapes comprennent des informations concrètes sur les actions à entreprendre (créer un réseau d'alumni, lancer les prochaines promotions, etc.). Les étapes prévoyant la pérennisation du programme auraient gagné à plus de détail en vue de l'évaluation future (par exemple, ce qui est entendu par "pérenniser le programme" ou "à plus long terme").

Cette initiative a un impact potentiel mineur. Certes, le succès du programme va sans doute améliorer l'usage des technologies à long terme, grâce aux projets développés par les EIG. Mais, étant donné que le programme EIG existe déjà et que cet engagement ne vise qu'à le pérenniser, on peut le considérer comme une étape mineure dans la numérisation de l'État.

Aller plus loin

Cet engagement étant déjà sérieusement avancé, la chercheuse du MEI suggère qu'il ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action.

L'administration pourrait néanmoins centraliser les retours des EIG sur leurs expériences au sein de différents services. Cela pourrait donner des informations précieuses sur les “freins culturels” mentionnés précédemment, en vue d'une plus grande ouverture des administrations.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Entrepreneur.e d'Intérêt Général. 2019, <https://entrepreneur-interet-general.etalab.gouv.fr/communaute.html> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 21 février 2019.

10. Créer des incubateurs de services publics numériques dans chaque ministère

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Ces nouveaux services publics sont développés par des équipes frugales et autonomes au contact de leurs utilisateurs. Adeptes des méthodes agiles et du Lean start-up, ces équipes introduisent de nouvelles pratiques dans les organisations publiques.

Ces services construisent généralement des API ou des briques logicielles réutilisables qui forment le socle de l'Etat plateforme.

Ces équipes sont focalisées sur leur impact sur le réel et la valeur livrée à leurs utilisateurs. Au bout des 6 mois, l'objectif est d'avoir de premiers utilisateurs satisfaits. Seules les équipes ayant de premiers résultats probants à 6 mois sont reconduites, ce qui permet de n'investir que dans des projets qui ont déjà fait la preuve de leur impact ; une nouvelle doctrine d'investissement dans l'informatique public.

Enfin, le code source des services développés est ouvert par défaut et une attention particulière est portée aux modalités de contributions.

Afin de diffuser ces pratiques et cette philosophie d'action dans l'ensemble de l'administration, l'ambition est de créer de plus en plus de Start-up d'Etat avec des partenaires publics nouveaux (ministères, opérateurs, collectivités...) et de faire émerger quand cela est pertinent des Incubateurs chez les partenaires les plus mûrs.¹

Feuille de route

10.1 Lancer 3 à 5 incubateurs ministériels.

10.2 Généraliser les incubateurs dans chaque ministère.

Début : 2018

Fin : 2019

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur |
| 10. Ensemble | | ✓ | Manque de clarté | | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | |

Contexte et objectifs

En 2013, Le gouvernement s'est lancé sur la voie de la simplification administrative. Ses efforts étaient principalement dirigés vers les interactions entre les usagers (les citoyens ou les entreprises) et l'État. Le service chargé de la simplification et de la modernisation s'inspire de la proposition d'un entrepreneur, Pierre Pezziardi : celle de recourir à des incubateurs de start-up pour résoudre des problèmes spécifiques grâce au numérique.² À ce jour, 65 start-up actives travaillent aux côtés de 15 services différents.³

Le présent engagement vise à étendre les méthodes et la philosophie des start-up à l'ensemble de l'administration et à tous les niveaux. Cela commencerait par la création de trois à cinq incubateurs.

En plus des mesures mentionnées dans l'engagement général, le ministère de la Transition écologique et solidaire, le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Culture ont exprimé leur ambition de mettre en place leurs propres incubateurs pour soutenir la création de start-up.

La chercheuse du MEI considère que cet engagement ne correspond pas aux principes du PGO. Il vise d'abord et avant tout à améliorer le fonctionnement interne de l'administration et à développer l'administration électronique. Il ne prévoit rien en matière de relation avec le public. La formulation de l'engagement n'établit pas de distinction claire entre les start-up d'État et les incubateurs, ce qui crée une certaine confusion quant à l'ambition portée par l'engagement. Le plan d'action ne fournit aucune information sur la sélection des premiers ministères où seraient mis en place les incubateurs.

En matière d'impact, la chercheuse du MEI considère que cette initiative a un effet potentiel mineur. L'ambition générale des start-up d'État est certes importante. Il s'agit de changer de pratiques dans les relations entre l'administration et ses usagers et de mettre en place un nouveau type de service public. Néanmoins, dans le contexte de la présente évaluation, le problème qu'est censé résoudre cette mesure n'est pas formulé assez clairement pour pouvoir en juger. La chercheuse du MEI considère dès lors que cet engagement, s'il est intégralement respecté, sera une étape mineure vers l'amélioration de la relation entre les citoyens et les entreprises d'une part et l'État d'autre part.

Aller plus loin

Malgré l'importance de l'adoption nouvelles approches dans l'administration en règle générale, le présent engagement ne s'inscrit pas dans les principes du PGO. La chercheuse du MEI suggère que cet engagement ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action, à moins d'être adapté aux objectifs d'accès à l'information. Il pourrait par exemple s'agit d'inclure les citoyens dans les affaires publiques et de leur donner les moyens de demander des comptes aux responsables publics. Le prochain plan d'action pourrait se focaliser sur les incubateurs qui mettent des informations à la disposition du public ou qui favorise la participation citoyenne. Cela pourrait inciter les décideurs publics à utiliser la méthodologie de l'incubateur pour ouvrir le gouvernement.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Béatrice Madeline, "L'État passe en mode start-up," *Le Monde*, 23 septembre 2018.

³ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 19 février 2019.

I I. Améliorer la fluidité des données au sein de l'Etat avec FranceConnect plateforme

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

En 2022, l'ensemble des pouvoirs publics, que ce soit au niveau national ou territorial, utilisent des composants et services de FranceConnect plateforme pour offrir des services numériques simples, personnalisés, dématérialisés de bout en bout, sécurisés, assurant la traçabilité des démarches tout en respectant les libertés fondamentales. Cette plateforme permet la construction progressive et continue d'un système d'information public modulaire, réutilisable, propice à l'innovation et à l'ouverture à l'ensemble des partenaires de l'Etat, publics comme privés. Elle favorise des développements agiles et peu coûteux, concentrant les efforts sur la recherche de la valeur « métier ».

Elle apporte, en son cœur, des services élémentaires permettant :

- Aux citoyens, aux entreprises, mais aussi aux agents publics de disposer de moyens d'identification électroniques adaptés à leurs besoins via FranceConnect identité ;
- De publier des données et des services pour d'une part faciliter les échanges entre administrations et personnaliser la relation à l'utilisateur (ex. éviter de redemander des pièces justificatives, appliquer la règle du « dites-le nous une fois »), et d'autre part permettre la création par différents développeurs internes ou externes à l'Etat de services à valeur ajoutée ;
- De renforcer la confiance en garantissant la protection des données et le respect de la vie privée.

FranceConnect plateforme est organisée en deux cercles concentriques :

Le 1^{er} cercle (« cœur ») constitué d'un socle de services fondamentaux permettant de garantir le bon fonctionnement de la plateforme et de déployer plus vite des services pour les usagers et les entreprises (ex. FranceConnect identité, service d'échange de données, de protection de données) ;

Le 2^{ème} cercle constitué des biens communs : services et composants caractérisés par leur haut degré de réutilisation par les autres services et donc un risque élevé de perturbations en cas d'évolution ou de rupture de service. Ces services regroupent par exemple les principales API sur les données de référence (entreprise, particulier, fiscalité, information géographique, etc.) ou le « service public de la donnée ».

La trajectoire de construction de FranceConnect plateforme s'inscrit dans une approche itérative avec l'utilisateur (à partir d'un « produit minimum viable »), permettant une construction incrémentale et collective des services.

Dans ce schéma de plateforme, les ministères, opérateurs et collectivités deviennent garants de la construction du SI public modulaire. Ils sont en charge d'exposer des données et services à destination des agents ou du public. Ces services sont soit de nouveaux services nativement modulaires (démarche « API First ») soit des services issus de systèmes legacy ayant fait l'objet de démarches d'API-fication.

FranceConnect plateforme sera ensuite ouverte aux développeurs externes et enrichie au fur et à mesure par leurs contributions. De nouveaux services pourront par ailleurs être développés à partir des données et services publics disponibles. Ils pourront par exemple proposer aux usagers une authentification via FranceConnect identité.¹

Feuille de route

I I.1 Construire les services cœur de FranceConnect plateforme, permettant de garantir son bon fonctionnement et de déployer plus vite des services pour les usagers et les entreprises :

- L'infrastructure de la plateforme ;
- Les services d'identification basés sur FranceConnect identité (Particulier, Agent et Entreprise) ;

- Les fonctions d'échange de données : référentiels internes, référencement des APIs, contractualisation et autorisations, exposition et transport des données ;
- Les fonctions de protection (intégrité, confidentialité, contrôle des accès, traçabilité et historique des échanges) et de confiance ;
- Une interface d'accès pour les usagers et les collectivités territoriales publiant des données en open data (nombre, type, répartition géographique).

11.2 Construire les services d'intérêt communs prioritaires (socle fonctionnel minimal 2ème cercle) permettant d'accélérer le développement et la mise à disposition de nouveaux services en ligne, et sur lesquels s'appuie le « cœur » de FranceConnect plateforme.

Notamment : les API ouvrant les données de référence, composants mutualisés permettant l'intégration et le déploiement continu des développements dans une logique DevOps ; brique de paiement universelle ; Vitam-as-a-Service, etc.

Début : 2018

Fin : 2023

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu' avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 11. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Les services publics en ligne sont dispersés et imposent à l'utilisateur de créer plusieurs comptes différents. FranceConnect offre une authentification "officielle" et permet à l'utilisateur d'accéder à plusieurs services sur une plateforme unique. L'utilisateur peut ainsi demander l'accès à des documents administratifs, consulter le nombre de points sur son permis de conduire, ou encore soumettre une demande d'aide financière. La plateforme fait partie des moyens mis en œuvre par l'État pour numériser l'administration et ses services. Le présent engagement s'inscrit dans la continuité du plan d'action 2015-2017 de la France, dans lequel le gouvernement s'engageait à tester la plateforme et à la mettre en place.² Cet engagement vise à améliorer la plateforme avec l'ajout de plusieurs fonctionnalités essentielles (notamment l'identification sécurisée et l'échange de données) et de nouveaux services en ligne.

La chercheuse du MEI considère que cet engagement correspond au principe d'accès à l'information. Une des étapes prévoit la création d'une interface d'accès pour les usagers avec la publication de données en open data. L'engagement relève également du principe de technologie et innovation, dans la mesure où il prévoit l'amélioration d'une plateforme numérique.

Dans l'ensemble, cet engagement est vérifiable. La première étape détaille les activités concrètes à entreprendre ainsi qu'une liste de services à intégrer à la plateforme. La deuxième étape, en revanche, reste assez vague. Elle n'évoque qu'une deuxième série d'améliorations, sans plus d'explication sinon que ces améliorations doivent inclure les API (interfaces de programmation) pour ouvrir les données de référence.

La chercheuse du MEI estime que cet engagement a un effet potentiel mineur. Il vise à mettre en place des services numériques et à faciliter l'accès des citoyens aux services publics. Dans la dernière évaluation du MEI, l'impact du précédent engagement concernant FranceConnect était jugé "modéré". La plateforme est déjà en place, et le présent engagement ne vise qu'à renforcer le système. La chercheuse du MEI considère ainsi que le changement envisagé va advenir progressivement et que cette initiative aura un impact mineur.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI suggère que cet engagement ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action, à moins de l'adapter aux objectifs d'élargissement de l'accès à l'information, de participation citoyenne aux affaires publiques et de redevabilité de l'administration. Le plan d'action pourrait aussi regrouper tous les engagements relatifs à l'administration électronique et à la numérisation des services publics. Cela permettrait de mieux comprendre la stratégie globale. Cela permettrait également de fluidifier les initiatives de gouvernement ouvert dans tous ces engagements (par exemple, en liant la numérisation à la publication de données sur l'efficacité des services et le budget).

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Sofia Wickberg, *Mécanisme d'évaluation indépendant : rapport de fin de mandat 2015-2017 pour la France* (Washington, DC : Open Government Partnership, 2018 <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/france-end-of-term-report-2015-2017-for-public-comment/> (consulté le 28 septembre 2019).

12. Développer des nouveaux formats d'échange avec la société civile : le Forum Open d'Etat

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Le gouvernement ouvert s'appuie sur les principes de redevabilité et de dialogue entre le citoyen et la société civile. L'objectif des Forums Open d'Etat est de proposer un espace de discussion informel pour permettre aux citoyens et aux agents de l'Etat d'échanger sur un thème donné, partager les savoirs, les pratiques et les expériences.

Le format des Forums Open d'Etat a été conçu, en collaboration avec des citoyens et des agents publics lors d'un atelier contributif ouvert à tous, qui s'est tenu le 12 mars 2018.

Les Forums Open d'Etat, c'est une communauté d'acteurs qui se réunit pour accompagner l'accélération de la transformation de l'action publique. Cette communauté rassemble des agents publics impliqués dans des projets d'innovation, mais aussi des acteurs de la société civile portant un intérêt à la réalisation de projets concrets de transformation de l'action publique.

Le Format des Forums Open d'Etat évoluera et s'améliorera en fonction des retours des participants.

Impulser le premier cycle des Forums Open d'Etat autour de cinq grands axes de travail issus du Plan d'action national ;

Elargir et consolider la communauté « Open d'Etat » ; Développer une plateforme de dialogue en ligne pour permettre de faire avancer sur les axes de travail en dehors des Forums ;

Améliorer le format en fonction des résultats et des retours des participants, société civile et administration.¹

Feuille de route

12.1 Expérimenter un format de forum d'échange en organisant 5 forums « Open d'Etat » pour suivre l'implémentation du Plan d'action national de la France pour le PGO.

12.2 Développer une plateforme de dialogue en ligne pour permettre de faire avancer sur les axes de travail en dehors des Forums.

12.3 Documenter le format des forums « Open d'Etat » pour permettre aux administrations de le répliquer.

12.4 Pérenniser les Forums Open d'Etat.

Début : 2018

Fin : 2019

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 12. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Dans le cadre du PGO, la coproduction des données et la participation de la société civile constituent des principes essentiels. La France n'a pas mis en place de forum multipartite pour l'élaboration du plan d'action et le suivi de sa mise en œuvre. Au lieu de quoi, elle a opté pour la création des forums "Open d'État", des forums thématiques ouverts à la société civile et aux agents de l'administration. Etalab justifie ce choix de forums thématiques en rappelant la diversité des sujets abordés dans le plan d'action, qui ne mobilisent pas les mêmes publics.² La mise en place d'une plateforme de dialogue avec la société civile, au cœur de la démarche du PGO, est une étape essentielle si le pays veut respecter ses engagements en faveur de la co-création. Il est donc fondamental d'inclure la création d'une telle plateforme dans les engagements du plan d'action.

Le présent engagement vise à faciliter l'inclusion de la société civile dans la mise en œuvre de plusieurs engagements. Pour cela, l'administration se propose de diffuser des informations et d'inciter tous les acteurs à participer à la résolution des problèmes identifiés par différents services. Cet engagement vise à reproduire la formule du forum Open d'État en dehors du suivi du plan d'action du PGO. Il vise également à développer une plateforme en ligne pour poursuivre les discussions engagées lors des réunions physiques.

La chercheuse du MEI considère que cet engagement relève du principe de participation citoyenne. Les forums Open d'État offrent la possibilité aux citoyens, aux entreprises et aux agents publics de contribuer à dessiner la stratégie de l'administration pour respecter ses engagements. Etalab fournit une documentation accessible pour chacun des forums, en prenant en compte le niveau de connaissance des participants. Le format de ces forums a été pensé en concertation avec des acteurs de la société civile. Ils représentent potentiellement une occasion pour le public de demander des comptes à l'administration, même si le texte ne définit pas clairement de mécanisme de redevabilité. Les forums Open d'État n'ont pas pour objet de suivre la progression des engagements, mais plutôt de créer un espace où différents groupes peuvent échanger, s'enrichir mutuellement, et travailler ensemble sur différentes thématiques.

Dans l'ensemble, cet engagement est vérifiable. Les deux premières étapes prévoient des actions concrètes (organisation de cinq forums, développement d'une plateforme en ligne.) La troisième et la quatrième étape donnent moins de détails sur les activités envisagées (ex : qu'est-il entendu par "documenter le format" ? Le forum Open d'État doit-il exister en dehors de la mise en œuvre du plan d'action du PGO ?)

La chercheuse du MEI estime que cette initiative a un impact potentiel mineur. S'il est intégralement respecté, cet engagement pourrait changer la pratique de l'administration. Il pourrait conduire à l'inclusion de représentants de la société civile et du secteur privé concernés. Ces nouveaux acteurs pourraient contribuer à résoudre des problèmes et à surmonter des obstacles identifiés par l'administration (par exemple, comment mieux présenter les données ou comment faciliter leur utilisation). Par ailleurs, les activités pratiques des forums permettent aux services de l'administration d'intégrer les retours d'expérience des participants dans leurs projets, parfois directement sur place.³ Comme indiqué précédemment, une plateforme de ce type devrait faire partie du cœur de la démarche du plan d'action et non pas constituer un engagement indépendant.

Aller plus loin

Étant donné que cet engagement est déjà bien avancé, la chercheuse du MEI suggère qu'il ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. L'administration pourrait en revanche :

- Généraliser ce format original à des thématiques non-définies par l'administration pour éviter que son champ soit trop restreint ;
- Faire du forum Open d'État le forum multipartite de la France pour l'élaboration des futurs plans d'action et le suivi de leur mise en œuvre.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Employé.e.s de la mission Etalab, entretien avec la chercheuse du MEI, 20 novembre 2018.

³ Lors d'un des forums, les retours d'expérience des participants ont permis d'améliorer l'ergonomie des jeux de données ouverts. Cécile Le Guen, dataactivist, entretien avec la chercheuse du MEI, 11 janvier 2019.

13. Mettre en place un tableau de bord ouvert et contributif des démarches sur internet

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

L'Etat propose de nombreux services en ligne. Dans une démarche d'amélioration continue de la qualité de service, l'Etat s'engage à publier la liste des démarches accessibles en ligne et d'associer le citoyen à leur amélioration.

Le retour des usagers et leurs suggestions d'amélioration permettront aux administrations de faire évoluer les services pour mieux répondre à leurs attentes.

Il s'agit en premier lieu de proposer aux usagers un tableau de bord des démarches en ligne qui leur permette également de rétroagir sur ces démarches afin de les améliorer : expression d'irritants sur la démarche, demandes de modification, signalement de dysfonctionnements ou de manques.

Par ailleurs, sera mis en place un dispositif pour faciliter et accompagner la prise en compte par les administrations de ces demandes. Enfin, ce dispositif permettra de veiller à ce que les avis des usagers soient réellement pris en compte dans la mise en œuvre des priorités du chantier de la dématérialisation.¹

Feuille de route

13.1 Produire avec l'ensemble des administrations concernées une liste des démarches accessibles en ligne.

13.2 Développer un outil qui permette aux administrations d'ajouter des démarches au tableau de bord en ligne ou de mettre à jour des démarches existantes.

13.3 Mettre en ligne un tableau de bord ouvert et contributif des services publics de l'État à destination de la société civile.

13.4 Exploiter et partager les retours de la société civile sur les démarches en ligne avec les ministères, organisation de la boucle de rétroaction pour la prise en compte des retours.

Début : 2018

Fin : 2018

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 13. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Au cours de la dernière décennie en France, les gouvernements successifs ont œuvré à la numérisation des services publics. En 2013, le président François Hollande annonçait un "choc de simplification".² Il a pour cela créé des services destinés à simplifier les procédures pour les citoyens et les entreprises, notamment via la numérisation. Cette ambition a été reprise à son compte par

Emmanuel Macron, avec l'objectif de numériser 100 % des démarches administratives à l'issue de son mandat.

La numérisation n'est pas exempte de problèmes. Un récent rapport du Défenseur des droits indique que de nombreux usagers se plaignent de la numérisation des services publics. Il note que la numérisation ne doit pas se substituer à l'accueil physique. Le Défenseur des droits déplore également le manque de standardisation des démarches en ligne, l'existence de nombreux obstacles d'ordre technique et l'inaccessibilité de ces démarches aux personnes handicapées. Ces difficultés ont ouvert la voie à des acteurs privés qui ont mis en place une plateforme payante pour faciliter l'accès à des services publics gratuits.³

Le présent engagement vise à centraliser les services numériques et à impliquer les usagers dans l'amélioration des démarches en ligne. En 2018, la Direction du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) a lancé une plateforme énumérant les démarches administratives qui ont été numérisées (<https://nosdemarches.gouv.fr/>). La plateforme indique également les notes attribuées par les usagers à ces démarches. Ces éléments pourraient servir de bases aux activités prévues par le présent engagement. Les services de l'administration pourraient actualiser la liste et utiliser les retours des usagers, lesquels pourraient évaluer les services déjà numérisés et signaler ceux qui devraient l'être.

La chercheuse du MEI considère que cet engagement relève du principe d'amélioration de la participation citoyenne. Il permet aux usagers d'attirer l'attention sur les problèmes qu'ils rencontrent et de proposer des modifications. Il prévoit la mise en place d'un dispositif permettant de recueillir les retours d'expérience de la société civile.

Dans l'ensemble, cet engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. La formulation des étapes, en revanche, est relativement vague. Il y est question de "produire (...) une liste" et d'"exploiter et partager les retours de la société civile", sans expliquer où cette liste sera accessible ni comment l'administration utilisera ces retours. Cependant, les échanges entre la chercheuse et la DINSIC ont permis d'obtenir davantage d'informations sur cette liste, disponibles à l'adresse suivante : <https://nosdemarches.gouv.fr/>.

La chercheuse du MEI juge que cette initiative a un impact potentiel mineur. L'engagement vise à impliquer les usagers en leur permettant de donner leurs retours d'expérience sur les services en ligne. Mais il ne répond pas les aux critiques du Défenseur des droits concernant l'absence de standardisation des démarches en ligne, les obstacles techniques et l'inaccessibilité pour les personnes handicapées.

Aller plus loin

Cet engagement étant déjà sérieusement avancé, la chercheuse du MEI suggère qu'il ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. L'administration pourrait en revanche :

- Fusionner les engagements concernant la numérisation des services publics en un seul engagement comprenant plusieurs étapes et garantir la possibilité pour les citoyens de donner leur avis sur sa mise en œuvre, afin de mieux comprendre la liste des démarches existantes et la stratégie du gouvernement ;
- Lancer une campagne d'information sur cet engagement unique, afin de toucher un plus large public.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Gouvernement. Choc de simplification. 15 mai 2017. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <https://www.gouvernement.fr/action/le-choc-de-simplification> (consulté le 28 septembre 2019).

³ Défenseur des droits. *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, 2019, <https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport-demmat-num-21.12.18.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

14. Organiser en France un sommet international sur les Gov Tech

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

La diffusion de l'esprit du gouvernement ouvert implique non seulement des actions proactives du gouvernement, mais aussi un soutien aux acteurs actifs sur le sujet. Parmi ces derniers émergent depuis plusieurs années des start-ups spécialisées, dites gov tech et civic tech, qui essaient partout en France et promeuvent à la fois la transformation numérique des personnes publiques et l'enrichissement de la vie démocratique et citoyenne à travers le numérique.

L'ambition du gouvernement est de donner une pleine visibilité à l'écosystème des gov tech, en positionnant la France comme un pays de référence sur le sujet et en mettant les réussites en pleine lumière.¹

Feuille de route

14.1 Organiser dès 2018 un sommet international sur le gouvernement ouvert et le soutien aux gov tech.

14.2 Répliquer le sommet en 2019 et au-delà.

Début : 2018

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|-----------------------------|-----------------------------|---|---------|-------------------------------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 14. Ensemble | | ✓ | Manque de clarté | | | | ✓ | | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Le présent engagement vise à s'appuyer sur le travail des acteurs français du secteur, de plus en plus impliqués dans l'élaboration d'outils numériques pour bâtir l'administration électronique de demain et renforcer la démocratie. En organisant un sommet international sur les gov tech en 2018, 2019 et au-delà, le gouvernement cherche à faire dialoguer des responsables publics et des acteurs français des gov tech et des civic tech. Avec ce sommet, le gouvernement cherche également à donner à la France une position d'influence dans le secteur des technologies. Les vidéos des tables-rondes sont disponibles sur Youtube.²

Le présent engagement prévoit l'organisation d'un événement et n'explique pas en quoi cet événement contribuerait à ouvrir le gouvernement. Dès lors, la chercheuse du MEI considère que, tel qu'il est formulé, cet engagement ne relève pas des principes du PGO.

L'engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. Il concerne uniquement l'organisation d'un événement et les objectifs escomptés sont détaillés dans les étapes. La chercheuse du MEI considère que cette initiative n'a aucun impact potentiel sinon d'ancre la réputation de la France

comme pays pionnier de l'innovation numérique. Tel qu'il est formulé, cet engagement ne fournit pas suffisamment d'informations pour en juger l'impact potentiel.

Aller plus loin

Le sommet s'étant déjà tenu, la chercheuse du MEI préconise que cet engagement ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. Si ce sommet devient un rendez-vous régulier, l'administration pourrait :

- Axer l'évènement sur l'usage des technologies en faveur de la transparence, de la participation citoyenne et de la lutte contre la corruption afin de l'inscrire dans les principes du PGO ;
- Prévoir des séances ouvertes au grand public, comme des formations, des ateliers et des séances thématiques qui pourraient intéresser d'autres organisations de la société civile (travaillant par exemple sur l'environnement ou les droits humains).

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² The GovTech Summit, Youtube. Available at: https://www.youtube.com/channel/UCMg-JO_xHSMkmjrDJ6QYp0Q/videos (accessed on 25 October 2019)

15. Outiller les administrations pour associer les citoyens à la décision publique

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Proposer des ressources, outils et méthodes, pour faciliter l'usage des consultations ouvertes en ligne et associer les usagers et citoyens à la décision publique.

Depuis 2016, Etalab réunit acteurs de la civic tech, experts des consultations et administrations afin d'établir un socle commun de principes et de pratiques autour des consultations publiques en ligne. Une plateforme - actuellement en version beta sur www.consultation.etalab.gouv.fr - a ainsi été développée dans une démarche de co- construction avec l'écosystème afin de :

- Référencer des outils utilisables par les administrations et fournissant un certain nombre de facilités et garanties aux acteurs publics, notamment en termes de transparence, de dialogue entre citoyens et administrations, et de gestion des données personnelles ;
- Partager des bonnes pratiques en matière de consultations ouvertes en ligne dans l'administration, fondées sur le respect du public et de l'intérêt général I 5.

Etalab s'engage à poursuivre le développement de cette plateforme en lien avec les administrations expertes de la consultation ou utilisatrices, avec les acteurs de l'écosystème des civic tech et fournisseurs de solutions, la communauté de chercheurs et experts et la société civile.

Etalab s'engage par ailleurs à continuer de développer et tester de nouveaux formats d'ateliers contributifs, de forums, hackathons et autres formats innovants, et à les documenter afin de pouvoir partager cette expérience et ce savoir-faire avec l'ensemble des acteurs publics.¹

Feuille de route

15.1 Améliorer et enrichir la plateforme consultation.etalab.gouv.fr (offre d'outils, bonnes pratiques) afin de couvrir une pluralité de besoins et permettre aux administrations d'être de plus en plus autonomes dans l'organisation des consultations.

15.2 Développer une plateforme unique d'accès aux consultations publiques en ligne.

15.3 Continuer l'organisation d'évènements ouverts (hackathon, datacamp, barcamp, forum, Ministère ouvert...) avec les administrations et acteurs de l'écosystème ; documenter ces évènements et partager les retours d'expérience avec l'ensemble des acteurs publics.

Début : 2018

Fin : 2019

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur |
| 15. Ensemble | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | |

Contexte et objectifs

Le gouvernement cherche de nouveaux moyens de consulter ses citoyens et de les impliquer dans la décision publique. Un rapport du Conseil d'orientation de l'édition publique et de l'information administrative propose plusieurs recommandations pour garantir l'efficacité des consultations publiques en ligne. Le présent engagement vise à intégrer ces recommandations dans l'élaboration de nouveaux outils à destination des services de l'administration pour impliquer les citoyens dans leurs activités. La plateforme, consultation.etalab.gouv.fr, a été créée en 2016. Elle s'appuie sur le travail de l'OGP Toolbox, une boîte à outils présentée au sommet du PGO à Paris, ainsi que sur le travail effectué aux côtés d'entreprises spécialisées dans les *civic tech*.

La plateforme propose déjà plusieurs outils pour faciliter ces consultations (zones de commentaires, plateformes de débats, budgets participatifs, co-rédaction des textes, enquêtes, etc.) Toute consultation publique doit suivre les principes énumérés aux articles L. 131-1 et L.132-1 du Code des relations entre le public et l'administration² (garantir une certaine publicité, communiquer des détails sur la procédure, informer régulièrement les participants, etc.) Depuis le lancement de la plateforme, Etalab a reçu environ 70 sollicitations concernant 25 consultations différentes. Etalab a également créé 35 prototypes de consultations et organisé huit consultations sur sa plateforme.³

Les plateformes en ligne figurent au cœur du présent engagement. D'abord, cet engagement vise à améliorer la plateforme lancée lors de la période de mise en œuvre du précédent plan d'action (consultation.etalab.gouv.fr) Ensuite, il prévoit la mise en place d'une plateforme permettant d'accéder à toutes les consultations publiques. Enfin, il prévoit l'organisation de hackathons et de barcamps (ateliers participatifs ouverts à tous et centrés sur les technologies) pour faire travailler ensemble experts, responsables publics et usagers à l'amélioration des plateformes.

Cet engagement, s'il est respecté, pourrait offrir aux citoyens de nouveaux outils pour participer à la décision publique. La chercheuse du MEI estime ainsi qu'il relève du principe de participation citoyenne du PGO. Il relève également du principe de technologie et d'innovation au service de la transparence. Il prévoit l'amélioration et l'enrichissement de la plateforme consultation.etalab.gouv.fr ainsi que l'organisation de barcamps et de hackathons pour encourager l'innovation.

Tel qu'il est formulé, cet engagement est suffisamment spécifique pour être vérifié. Néanmoins, le texte manque de précision. Il ne fournit pas suffisamment de détails sur les activités qui conduiraient à l'enrichissement et à l'amélioration de la plateforme consultation.etalab.gouv.fr. Il ne donne pas non plus d'informations sur la plateforme où les consultations seraient centralisées, ni sur la finalité des hackathons, des barcamps et des forums.

La chercheuse du MEI estime que cette initiative a un impact potentiel mineur. L'engagement n'est pas contraignant en matière d'organisation de consultations publiques. La centralisation des consultations publiques pourrait néanmoins faciliter l'accès des citoyens à ces démarches.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI recommande la mesure suivante pour mettre cet engagement en œuvre :

- Faire en sorte que les consultations publiques deviennent obligatoires dans l'élaboration de la décision publique, notamment pour la rédaction des lois et des règlements.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Voir le Code des relations entre le public et l'administration, LegiFrance, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?jsessionid=69318A4595781E67A234ECBD6B5B2BF5.tplgfr25s_1?idSectionTA=LEGISCTA000031367443&cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=20190506 (consulté le 28 septembre 2019).

³ Employé.e d'Etalab, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 26 février 2019.

16. Accompagner la mise en œuvre des principes de transparence et de participation citoyenne à l'international

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Appuyer les pays francophones dans la mise en œuvre des principes de transparence de l'action publique et de participation citoyenne.

L'Agence française de développement a lancé le Projet d'Appui aux Gouvernements Ouverts dans les pays en développement Francophones (PAGOF). Ce projet vise à améliorer la gouvernance de plusieurs pays francophones, membres du PGO ou proches de l'éligibilité, en les accompagnant dans la mise en place de processus institutionnels et de cadres de concertations respectueux des principes du gouvernement ouvert.

Le projet, doté d'une subvention de 4,5 millions d'euros, accompagnera les pays francophones selon deux modalités :

- Le renforcement des capacités des administrations et de la société civile (ONG, associations, médias, communauté numérique...) des pays ciblés, à travers le partage de savoir-faire, le financement d'expertises externes ainsi que la mise en réseau des acteurs et la capitalisation des expériences réussies. Expertise France et Canal France International (CFI) seront les opérateurs d'expertise chargés de la mise en œuvre de ce volet du projet d'un montant de 3,5 millions d'euros.
- La participation de l'AFD au fonds multi-bailleurs, mis en œuvre dans le cadre de Partenariat pour un gouvernement ouvert, et géré par la Banque mondiale. Ce fonds servira au financement de projets et d'assistance technique qui permettent la mise en œuvre des réformes du gouvernement ouvert dans les pays membres du PGO, à l'accompagnement des pays qui ne répondent pas aux critères pour rejoindre le PGO, ainsi qu'à l'appui aux recherches sur le gouvernement ouvert. Ce volet est d'un montant de 1 million d'euros.

Le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères renforce ce soutien financier aux projets innovants de transparence à travers le prix « solution numérique innovante ». Organisé en partenariat avec Transparency International, ce prix a vocation à récompenser trois projets d'ouverture de données publiques, ou de solutions numériques contribuant à fluidifier les interactions entre le gouvernement et les citoyens ou à lutter contre la corruption. Ce prix permettra d'encourager l'émergence d'outils numériques d'appui à la gouvernance démocratique; et de valoriser et d'animer le réseau des acteurs francophones des technologies civiques pour recueillir et diffuser les meilleures pratiques. Ce prix devrait être organisé tous les deux ans.¹

Feuille de route

16.1 Apporter un soutien technique et financier à travers le PAGOF à la réalisation des plans d'action nationaux des pays membres du PGO (Tunisie, du Burkina Faso et de la Côte d'Ivoire) et mettre en réseau des pays ayant l'intention de rejoindre le PGO.

16.2 Participer au fonds multi-bailleurs du PGO à travers le PAGOF en finançant des projets permettant une meilleure mise en œuvre du gouvernement ouvert notamment dans les pays nouvellement éligibles pour rejoindre le PGO et des projets de recherche sur le gouvernement ouvert.

16.3 Pérenniser le prix « solution numérique innovante » récompensant 3 projets luttant contre la corruption à hauteur de 10 000 euros par projet et suivre leur mise en œuvre (première édition en 2017).

Début : 2018

Fin : 2020

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | Impact potentiel | Avancée de la mise en œuvre | Le gouvernement est-il plus ouvert? |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--------------|---|-------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 16. Ensemble | | ✓ | Manque de clarté | | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Depuis qu'elle a assuré la co-présidence du PGO sur la période 2016-2018, la France s'est efforcé d'élargir le partenariat à de nouveaux pays, avec une attention particulière pour les pays francophones. Le fait que le PGO ait pour langue de travail l'anglais et l'espagnol a pu constituer un frein à l'adhésion de pays francophones. Le présent engagement vise à ouvrir le partenariat à de nouveaux membres en leur permettant de surmonter la barrière de la langue et en offrant un soutien technique aux autorités publiques et à la société civile de ces pays.

La France s'appuiera pour cela sur le Projet d'appui aux gouvernements ouverts dans les pays en développement francophones (PAGOF), lancé par l'Agence française de développement. Le présent engagement vise à renforcer la gouvernance au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et en Tunisie, qui sont déjà membres du PGO. Il vise également à renforcer la gouvernance dans de nouveaux membres du PGO comme le Maroc et le Sénégal et à les aider à se conformer aux principes, aux méthodes et aux procédures du PGO.

Pour parvenir à ces objectifs, les services de l'administration concernés vont commencer par une campagne de sensibilisation au gouvernement ouvert et au PGO dans les pays ciblés, avant de soutenir la mise en œuvre technique de quatre ou cinq engagements par plan d'action national.² Le présent engagement prévoit également la participation de la France au fonds multi-bailleurs du PGO et la pérennisation du prix "solution numérique innovante". Ce prix récompense des projets de lutte contre la corruption émanant de citoyens de pays francophones partenaires.

Le présent engagement a également pour objectif d'apporter des éléments de solution au problème de l'accessibilité du PGO pour les pays francophones. Cependant, en sa formulation actuelle, l'engagement ne renforce ni l'accès à l'information ni la participation citoyenne ; il n'offre pas davantage de possibilités aux citoyens français de demander des comptes aux responsables publics. Malgré l'importance de cet engagement pour la plateforme du PGO et pour ses États membres, il ne comporte pas suffisamment d'éléments concernant la France pour que la chercheuse puisse juger de sa pertinence au vu des principes du PGO.

Cet engagement, tel qu'il est formulé, est suffisamment spécifique pour être vérifiable. Le texte manque néanmoins de précision. Telles qu'elles sont formulées, les étapes correspondent à des objectifs plus qu'à des activités. Il serait judicieux, pour les prochains plans d'action, de détailler le type d'appui technique envisagé ainsi que la portée géographique de l'engagement.

La chercheuse du MEI estime que cette initiative a un impact potentiel mineur. Le texte de l'engagement ne fournit pas suffisamment d'informations sur les problèmes de gouvernance au sein des différents pays pour qu'il soit possible d'évaluer l'effet que pourraient avoir les activités prévues. Plus important, la chercheuse du MEI tient à souligner que, même si l'engagement dans sa formulation actuelle peut avoir des effets sur les efforts d'autres pays pour ouvrir leur gouvernement, il est difficile de voir en quoi il pourrait influencer sur la situation du gouvernement ouvert en France.

Aller plus loin

Au vu de prisme exclusivement international de cet engagement, la chercheuse du MEI préconise qu'il ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. La collaboration internationale est un aspect

essentiel du PGO et le soutien de la France aux pays francophones souhaitant adhérer au partenariat est louable. Néanmoins, les plans d'action du PGO sont censés prévoir des activités à l'échelle nationale plutôt qu'un soutien à d'autres pays en matière de gouvernement ouvert. Le gouvernement pourrait toutefois fusionner les engagements relatifs à l'aide au développement, afin de les faire correspondre aux objectifs nationaux de la France vis-à-vis du PGO.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Sarah Hayes, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 15 février 2019.

17. Donner les moyens aux citoyens de contrôler et s'impliquer dans les décisions publiques sur la transition écologique et le développement durable

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

La transition écologique et le développement durable sont des enjeux majeurs sur lesquels la société civile est fortement impliquée.

En particulier, la mise en œuvre de la feuille de route issue de la conférence environnementale d'avril 2016 prévoit de « Lancer la révision du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2) en mobilisant l'ensemble des parties prenantes ».

Par ailleurs les 17 objectifs de développement durable adoptés par l'Organisation des Nations Unies en septembre 2015 doivent faire l'objet d'un plan d'action de mise en place en France à l'horizon 2030. L'élaboration de ces objectifs doit à la fois pousser les ministères à porter et élaborer le plan d'action ensemble mais également inclure la société civile, les milieux économiques, les collectivités territoriales et les citoyens dans l'élaboration, le portage et la mise en œuvre du plan d'action.

Donner aux citoyens les moyens de s'impliquer dans les décisions publiques en lien avec la transition écologique et le développement durable.

Le Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) souhaite continuer la démarche déjà amorcée de mise à disposition des outils numériques et d'association des citoyens dans l'élaboration des plans de mise en œuvre des accords internationaux et des politiques publiques, ainsi que dans leur suivi, et ce en particulier sur :

- Le plan national d'adaptation au changement climatique en mobilisant l'ensemble des parties prenantes sur la révision du plan précédent ;
- L'élaboration inclusive du plan d'action des Objectifs de développement durable (ODD)

Enrichir l'ouverture des données publiques environnementales.

- Ouvrir de nouveaux jeux de données produits par les deux ministères, et encourager leur réutilisation ;
- Acculturer les services aux données et à la science des données ;
- Construire une infrastructure de la donnée environnementale : définir les données de référence, les publier y compris la documentation.¹

Feuille de route

17.1 Selon les modalités de fonctionnement prévues par le CNTE, intégrer les propositions citoyennes dans les avis sur le suivi et l'évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2) élaborés par les membres du Conseil National de la Transition Écologique et notamment de la Commission spécialisée en charge de l'orientation de l'Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique.

17.2 Mettre en place une coordination interministérielle pour répondre aux enjeux du PNACC-2, informer et sensibiliser tous les acteurs publics sur les ODD pour favoriser leur appropriation.

17.3 Informer, sensibiliser et mobiliser toute la société civile pour s'impliquer dans le plan d'action et contribuer, à son échelle, aux ODD.

17.4 Réaliser un inventaire des données produites par les deux ministères et leurs opérateurs et rendre accessible l'ensemble de ces données via Github : mtes-mct.github.io/dataroom/.

17.5 Ouvrir les données :

- De la plateforme SINOE® déchets I6 et encourager les réutilisations.
- De vente des produits phytopharmaceutiques I7 à l'échelle la plus fine possible et les intégrer, notamment sous forme cartographique, au site EauFrance.

- De la base des permis de construire Sitadel dans un format ouvert, aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé (sous réserve de l'avis favorable de la CNIL).

Début : 2018

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 17. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

Avec cet engagement, le gouvernement montre qu'il est toujours déterminé à impliquer la société civile dans la prise de décision concernant les grandes questions environnementales : la transition énergétique et le développement durable. Le précédent plan d'action comprenait un engagement visant à impliquer la société civile dans les négociations autour des engagements pris à la 21^e Conférence des parties (COP21) et dans le suivi de leur avancement.² Néanmoins, les activités entreprises dans ce cadre étaient limitées dans le temps, et il est impossible d'affirmer avec certitude qu'elles ont eu un effet durable sur les pratiques de l'administration.³

Le présent engagement prévoit la participation des citoyens au suivi et à l'évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC-2). Il prévoit également l'implication du public dans l'élaboration du plan national d'action pour les objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies. La deuxième composante de l'engagement concerne l'accessibilité de différents jeux de données stratégiques. Cette double ambition résulte de la fusion de deux engagements différents. En effet, la version initiale du plan d'action, soumise à commentaires en 2017, comportait deux engagements séparés sur le gouvernement ouvert et les questions environnementales.⁴

Certaines composantes de cet engagement se situent en dehors de la période de mise en œuvre. Le ministère de la Transition écologique et solidaire a commencé à travailler sur le premier volet de l'engagement en 2016. La phase de co-construction du PNACC-2 s'est étendue du milieu de l'année 2016 au milieu de l'année 2017. Six groupes de travail ont rassemblé environ 300 participants issus de la société civile, de la communauté des experts, des collectivités locales et des ministères. Parmi eux figuraient des membres du Conseil national de la transition écologique (CNTE), qui est également un organisme multipartite. Les groupes de travail ont accouché de 33 notes thématiques qui ont servi à l'élaboration du PNACC-2, qui a ensuite été validé par le CNTE.⁵ Le suivi de la mise en œuvre du PNACC-2 sera assurée par une commission spéciale du CNTE.⁶ Le gouvernement s'est lancé dans la mise en œuvre du deuxième volet de l'engagement au début de l'année 2018, avec la publication de données issues de la base de données Sitadel, qui concerne les permis de construire.⁷

Le plan d'action annonce que cet engagement relève de la redevabilité et de la participation citoyenne. Au vu des objectifs formulés dans les différentes étapes, la chercheuse du MEI considère qu'il relève plutôt des principes d'accès à l'information et de participation citoyenne. Rien n'indique clairement en quoi la société civile sera mieux outillée pour demander des comptes à l'administration si l'engagement est intégralement respecté.

Cet engagement comprend cinq étapes, avec un niveau de détail variable. Deux objectifs différents, mais complémentaires, sont visés. Dans l'ensemble, tel qu'il est formulé, l'engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. Cependant, si le deuxième volet de l'engagement fournit des informations satisfaisantes sur la manière dont seront ouvertes les bases de données, le premier volet reste trop vague. L'étape 17.1 ne comprend pas suffisamment d'informations sur les moyens donnés aux citoyens pour formuler des propositions ou sur la manière dont ces propositions seront utilisées. De même, l'étape 17.2 mêle des informations sur le PNACC-2 et sur les ODD et n'indique pas qui doit être informé et comment. La même remarque vaut pour l'étape 17.3, qui vise à informer et mobiliser "toute la société civile". Certaines étapes allant au-delà du calendrier du plan d'action, il sera difficile d'évaluer dans quelle mesure l'engagement aura été respecté à la fin du cycle.

La chercheuse du MEI estime que cette initiative a un effet potentiel modéré. La composante open data de l'engagement pourrait permettre au public d'accéder à plusieurs nouvelles bases de données, notamment des données "à l'échelle la plus fine" sur l'acquisition de pesticides. La diffusion de ce type d'informations constituerait un pas important vers une plus grande transparence en matière environnementale. Cependant, la formulation du volet participation est trop vague pour qu'on puisse juger de son impact potentiel.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que l'engagement, (ou du moins ses étapes), soit poursuivi dans le prochain plan d'action. Elle suggère les actions suivantes :

- Séparation en deux engagements distincts, un concernant l'implication de la société civile dans le suivi des activités du gouvernement relatives aux engagements nationaux et internationaux sur le climat et un autre relatif à l'ouverture des données concernant l'environnement ;
- Ajout d'informations plus détaillées dans le texte de l'engagement sur les moyens donnés à la société civile pour participer au suivi et à l'évaluation du plan national d'adaptation au changement climatique ainsi qu'à l'élaboration du plan d'action autour des objectifs de développement durable.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² La Conférence des Nations unies sur le changement climatique de 2015 était la 21^e session annuelle de la Conférence des parties (COP21) à la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique et la 11^e session de la réunion des parties du protocole de Kyoto de 1997. La conférence s'est tenue à Paris du 30 novembre au 12 décembre 2015.

³ Sofia Wickberg, Mécanisme d'évaluation indépendant : rapport de fin de mandat 205-2017 pour la France (Washington, DC : Open Government Partnership, 2018 <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/france-end-of-term-report-2015-2017-for-public-comment/> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Etalab, "Plan d'Action 2018–2020 : appel à commentaires," 2017, <https://gouvernement-ouvert.etalab.gouv.fr/pgo-concertation> (consulté le 28 septembre 2019).

⁵ Ministère de la Transition écologique et solidaire, "Adaptation de la France au changement climatique," <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/adaptation-france-au-changement-climatique> (consulté le 28 septembre 2019).

⁶ La chercheuse du MEI n'a pu obtenir aucune information sur la composition de cette commission. Jean-Philippe Lang, Ministère de la Transition écologique et solidaire, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 15 février 2019.

⁷ Jean-Philippe Lang, Ministry for the Ecological and Solidary Transition, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 15 février 2019.

18. Construire un écosystème de la « science ouverte »

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

La science ouverte est un mouvement consistant à diffuser les matériaux et les résultats de la recherche, sans obstacle technique, juridique, géographique ou commercial, et idéalement sans aucun délai.

Il s'appuie sur la mutation numérique de nos sociétés pour développer notamment l'accès ouvert (open access), les données ouvertes (opendata), mais aussi plus généralement les processus scientifiques ouverts. Il comprend une ouverture des processus d'évaluation, des indicateurs, des licences de réutilisation, des codes sources et des pratiques numériques.

Il vise à construire un écosystème dans lequel la science sera plus cumulative, plus fortement étayée par des données, plus transparente, plus intègre, plus rapide et d'accès plus universel. Il induit une démocratisation de l'accès aux savoirs, utile à la recherche, à la formation, à la société. Il constitue également une opportunité pour les sciences participatives. Il favorise les avancées scientifiques, particulièrement les avancées imprévues (sérendipité), ainsi que les progrès économiques et sociaux, en France et en Europe, dans les pays développés autant que dans les pays en développement.

Construire un écosystème de la « science ouverte ».

En France, l'état d'avancement et de maturité de la science ouverte est très inégal selon les disciplines, les acteurs, les organisations et les territoires. La loi pour une République numérique de 2016 a représenté une avancée importante dans ce domaine, à travers les dispositions promouvant l'accès ouvert ainsi que la fouille de textes et de données (Text and data mining - TDM).

Il reste cependant encore beaucoup à faire pour que la science ouverte prenne toute sa place dans les pratiques scientifiques.¹

Feuille de route

18.1 Créer un « Comité pour la science ouverte » pour un échange ouvert, à vocation nationale et internationale, sur les questions de Science ouverte (Accès, données, métriques, codes, science participative).

18.2 Mettre en place un dispositif de monitoring quantitatif de l'état d'avancement de la diffusion en accès ouvert de la littérature scientifique nationale.

18.3 Mettre en place un dispositif de monitoring rapide et transparent des dépenses relatives aux article *processing charges* et *book processing charges*.

18.4 Mettre en place un dispositif de monitoring transparent (public) des dépenses relatives aux acquisitions électroniques dans les bibliothèques universitaires. Diffusion des dépenses en open data sur le portail open data du MESRI (enquête ERE sur les ressources électroniques des bibliothèques et des établissements d'enseignement supérieur).

18.5 Constituer un jeu de données ouvert sur les financements de projets de recherche sur appel à projets et leurs bénéficiaires.

18.6 Adhésion nationale à ORCID (système d'identification unique des chercheurs qui permet de connaître plus simplement et sûrement les contributions scientifiques d'un chercheur).

18.7 Accélérer le développement de l'archive ouverte nationale, HAL avec un investissement sur la simplicité d'usage et l'interopérabilité en renforçant ses moyens.

18.8 Enrichir scanR, moteur de la recherche et de l'innovation et Isidore, plateforme de recherche permettant l'accès aux données numériques des sciences humaines et sociales (SHS), et développer leur notoriété et leur usage notamment pour alimenter le débat public des résultats de la recherche.

18.9 Communiquer auprès des communautés scientifiques sur les implications de la loi numérique relatives à l'ouverture des publications et des données.

18.10 Dans le cadre du soutien public aux revues, recommander l'adoption d'une politique de données ouvertes associées aux articles et le développement des data papers.

18.11 Généraliser progressivement via un accompagnement la mise en place de plans de gestion des données dans les appels à projets de recherche, et inciter à une ouverture des données produites par les programmes financés.

Début : 2018

Fin : 2020

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 18. Ensemble | | ✓ | ✓ | | | ✓ | | | ✓ | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

L'édition scientifique fait payer l'accès aux articles et aux résultats scientifiques. Pour s'acquitter des abonnements nécessaires, les institutions d'enseignement supérieur doivent mobiliser des fonds publics. Cette situation restreint l'accès à la recherche académique et à la littérature technique, surtout pour les petites universités, ce qui est facteur d'inégalités.² Le plan d'action note que la science ouverte s'est développée à rythme inégal selon les disciplines, les organisations et les territoires.

C'est en réponse au nombre limité de ressources scientifiques disponibles en accès libre que le précédent gouvernement a ajouté des dispositions à cet égard dans sa loi pour une République numérique de 2016. Dans la même veine, l'actuelle ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche a élaboré un plan d'action pour la science ouverte en 2018.³ Pour cela, le ministère a fait appel à Marin Dacos, un des pionniers de la science ouverte en France, comme conseiller spécial.⁴ En 2018, le ministère a mis en place un comité de pilotage pour la science ouverte, rassemblant des acteurs issus de l'administration, des établissements de recherche, des organismes finançant la recherche, et du Haut conseil de l'évaluation de la recherche. Le gouvernement a mis en place un site web pour faciliter l'accès à l'information concernant les initiatives de science ouverte.⁵ Les efforts mis en œuvre par la France en faveur du libre accès à la recherche s'inscrivent dans le cadre d'une initiative mondiale lancée en 2002, l'initiative de Budapest en faveur de l'accès libre.⁶

Le présent engagement fournit une cartographie détaillée des initiatives en faveur de la science ouverte en France. Elles vont de la mise en place d'une infrastructure institutionnelle à l'accompagnement des divers acteurs œuvrant à la science ouverte, en passant par la création d'outils de suivi ou encore par l'ouverture des jeux de données et des archives. Cet engagement correspond aux principes d'accès à l'information et de technologie et innovation au service de la transparence. Nombre de ses étapes concernent la publication de nouvelles données et informations et la plupart d'entre elles concernent la création et l'enrichissement de plateformes digitales.

L'engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. Les étapes prévoient des actions concrètes qui pourront aisément être vérifiées dans le rapport de mise en œuvre (par exemple, la mise en place d'un comité ou la création d'un jeu de données ouvertes).

Cette initiative pourrait avoir un effet mesuré sur l'ouverture de la science en France. S'il est intégralement respecté, l'engagement constituerait une étape décisive au vu du nombre limité d'informations disponibles aujourd'hui. Plusieurs mesures ont déjà été prises en faveur du libre accès

aux publications scientifiques (comme la plateforme HAL, les archives ouvertes ou le centre OpenEdition), souvent à l'initiative de chercheurs et d'universités.⁷ Le présent engagement fait partie d'un autre plan d'action, spécifiquement consacré à la science ouverte, qu'il vise à rendre opérationnel.

Savoirs ComI, un collectif de la société civile, considère que ce plan d'action pour la science ouverte est "trop beau pour être vrai".⁸ Ces activités offriraient un meilleur accès à l'information au vu des coûts de l'édition scientifique et des abonnements pour les universités publiques. Elles faciliteraient le traitement des données produites par la communauté scientifique et inciteraient les universitaires à mettre leur travail en accès libre. Les mesures se limitent néanmoins pour l'instant aux recherches financées par appel d'offres sur fonds publics.⁹

Aller plus loin

La chercheuse de MEI préconise que cet engagement soit poursuivi dans le prochain plan d'action. Elle recommande également :

- De clarifier les destinataires de la recherche en accès libre ;
- De réduire le nombre d'étapes de l'engagement, en mettant l'accent sur les mesures relevant des principes du PGO plus que sur celles qui concernent la coordination interne et l'administration ;
- De préparer des supports pédagogiques ainsi qu'une campagne d'information afin de mobiliser plus largement les acteurs concernés et le public.

¹ Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² David Larousserie, et Marin Dacos, "Héraut de la science ouverte," *Le Monde*, 4 décembre 2018.

³ "Recherche," Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche et de l'Innovation, République Française, <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid132529/le-plan-national-pour-la-science-ouverte-les-resultats-de-la-recherche-scientifique-ouverts-a-tous-sans-entrave-sans-delai-sans-paiement.html> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ David Larousserie, op. cit.

⁵ Ouvrir la Science, <https://www.ouvrirelascience.fr/> (consulté le 28 septembre 2019).

⁶ "Read the Budapest Open Access Initiative," Budapest Open Access Initiative, 2002 (en anglais uniquement), <https://www.budapestopenaccessinitiative.org/read> (consulté le 28 septembre 2019).

⁷ David Larousserie, op. cit.

⁸ Xavier Berne, "Le plan du gouvernement pour atteindre '100% de publications scientifiques en accès ouvert.'" Next Impact, 10 juillet 2018, <https://www.nextinpact.com/news/106817-le-plan-gouvernement-pour-atteindre-100-publications-scientifiques-en-acces-ouvert.htm> (consulté le 28 septembre 2019).

⁹ David Larousserie, "La science française va être plus accessible," *Le Monde*, 4 juillet 2018.

19. Impliquer davantage les citoyens dans les travaux menés par la Cour des comptes

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Dans le cadre du premier plan national pour un gouvernement ouvert, les juridictions financières se sont engagées à impliquer davantage les citoyens dans leurs travaux, notamment par la mise à disposition d'un nombre croissant de jeux de données quantitatives utilisées ou produites dans le cadre de leurs contrôles, enquêtes et évaluations, ainsi que de données relatives à leur propre activité. Cet engagement fort était le prolongement de démarches déjà engagées, parfois de longue date, au sein des juridictions financières, à travers la publication de leurs travaux et la mise à disposition, dès 2014, de premiers jeux de données.

En 2016 et 2017, le mouvement d'ouverture des données s'est amplifié et s'est inscrit dans les pratiques des juridictions, qui ont publié plusieurs centaines de jeux de données sur data.gouv.fr. Deux « datasessions » ont été organisées en 2016 et 2017 pour encourager la réutilisation de ces données. Un entrepreneur d'intérêt général a rejoint la Cour pour une durée de dix mois, pour travailler sur l'ouverture aux citoyens des travaux des juridictions financières.

En renouvelant son engagement dans le cadre du plan d'action national pour un gouvernement ouvert 2018-2020, la Cour des comptes souhaite poursuivre et renforcer cette dynamique forte. Dans un souci de continuité et parce que l'ambition de l'engagement pris en 2015-2017 demeure d'actualité, la formulation de cet engagement et celle des deux actions qu'il recouvrait sont reprises. Ces dernières s'accompagneront cependant d'efforts nouveaux ou accentués, par exemple :

- Pour enrichir la diffusion de certaines données en open data : une diversification de la nature des données, de leurs vecteurs de diffusion et un encouragement de leur réutilisation ;
- Pour intéresser toujours davantage les citoyens aux travaux de la Cour : le déploiement de nouveaux modes d'information et de consultation des citoyens, dans le respect des principes et des procédures des juridictions financières ;
- Les nouveaux modes d'information et de consultation des citoyens déployés prendront en compte la fracture numérique et tenteront de s'adapter aux différents usages que peuvent avoir les citoyens des outils numériques.¹

Feuille de route

19.1 Diffuser en open data certaines données issues des travaux des juridictions financières en renforçant les exigences de qualité et de diversification des données.

Diversifier les vecteurs de diffusion des données et en encourager les réutilisations, notamment via L'organisation d'évènements ouverts et le développement d'outils ou applications (APIs) facilitant les réutilisations.

19.2 Intéresser toujours davantage les citoyens aux travaux de la Cour, dans le respect des principes et des procédures de l'institution en expérimentant de nouveaux modes d'information et de consultation des citoyens

Début : 2018

Fin : 2019

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | Impact potentiel | Avancée de la mise en œuvre | Le gouvernement est-il plus ouvert? |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|

| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
|--------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--------------|---|-------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|---------|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| 19. Ensemble | ✓ | | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | |

Contexte et objectifs

En France, la Cour des comptes a pour mission de contrôler l'usage des fonds publics, de vérifier les comptes de l'État et de la Sécurité sociale et d'évaluer l'action publique. Alors que la transparence et la redevabilité sont au cœur de son travail, l'institution est souvent perçue comme trop complexe par le grand public. La Cour des comptes participe activement à la démarche française de gouvernement ouvert depuis l'adhésion de la France au PGO.² Son engagement figurant dans le plan d'action 2015-2017 n'a été que partiellement mené à bien au terme de la période de mise en œuvre et a eu un effet minime sur l'ouverture du gouvernement. Il s'agissait alors d'ouvrir les données concernant les inspections et les évaluations, ainsi que d'impliquer les citoyens dans les activités de l'institution. Le présent engagement s'inscrit dans la continuité du précédent plan d'action et vise à ouvrir de nouvelles données, à inventer de nouveaux vecteurs de diffusion et à tester de nouveaux moyens d'informer et d'impliquer les citoyens.

Cet engagement vise à améliorer l'accès aux données et aux informations détenues par la Cour des comptes ainsi qu'à améliorer les outils d'information et de consultation des citoyens. Il relève ainsi des principes d'accès à l'information et de participation citoyenne.

Cet engagement n'est pas suffisamment spécifique pour être vérifiable. Les étapes correspondent à des objectifs plus qu'à des activités. Elles ne comportent pas suffisamment de détails sur le type d'informations et de données que la Cour des comptes cherche à rendre publiques. Elles ne spécifient pas non plus le type d'événements que l'institution souhaite organiser, ni leur finalité. Elles ne sont pas non plus assez spécifiques quant aux moyens par lesquels l'institution projette d'informer et d'impliquer les citoyens. L'engagement mentionne la question de la fracture numérique, mais n'indique aucun autre problème que l'institution cherche à résoudre avec cet engagement.

L'impact potentiel de cette initiative est mineur, au vu du manque de précision concernant le problème actuel de la participation citoyenne. Comme indiqué dans le rapport du MEI pour le plan d'action 2015-2017, la réutilisation des données publiées par la Cour des comptes semble très limitée.³ L'accent a manifestement été mis sur la communauté des datascientists et sur l'organisation de hackathons⁴ Du fait de l'importance de la Cour des comptes pour le contrôle de l'usage de l'argent public, son engagement en faveur du gouvernement ouvert et sa volonté de publier davantage d'informations et de données est une étape prometteuse vers une plus grande transparence.

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que cet engagement soit poursuivi dans le prochain plan d'action. Elle recommande également :

- De spécifier clairement dans l'engagement la nature des nouvelles données qui seront publiées et d'indiquer explicitement les limites de leur usage.
- De mener une évaluation de l'impact de la politique d'ouverture des données mise en place par la Cour des comptes, afin d'"intéresser toujours davantage les citoyens aux travaux de la Cour" (étape 19.2) et de mieux comprendre où mettre la priorité dans la diffusion de l'information et le choix des moyens de diffusion.

- De préciser dans le texte de l'engagement la manière dont l'institution compte susciter plus d'intérêt chez les citoyens.
- De prévoir dans le texte de l'engagement un dispositif permettant au public de jouer un rôle plus actif : commenter les informations publiées, faire part de leurs retours et demander des comptes à la Cour ainsi qu'à d'autres services de l'administration.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Banzet, Amélie ; Bras, Mathilde ; Kahn, Victor, Etalab, entretien avec la chercheuse du MEI, 20 novembre 2018; Heyaca, Maria-Eugenia, Cour des comptes, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 18 février 2019.

³ Sofia Wickberg, Mécanisme d'évaluation indépendant : rapport de fin de mandat 2015-2017 pour la France (Washington, DC : Open Government Partnership, 2018 <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/france-end-of-term-report-2015-2017-for-public-comment/> (consulté le 28 septembre 2019) ; Cour des comptes, République Française, <https://www.data.gouv.fr/fr/organizations/cour-des-comptes/#datasets> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ Heyaca, Maria-Eugenia, Cour des comptes, échange par courriel avec la chercheuse du MEI, 18 février 2019.

20. Assurer une plus grande transparence des activités des représentants d'intérêts

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Comme le souligne l'OCDE dans sa « Recommandation sur les principes de transparence et d'intégrité des activités de lobbying » publiée en 2010, les « technologies de l'information et des communications » doivent « faciliter le contrôle des activités de lobbying par les parties prenantes, notamment les organismes de la société civile, les entreprises, les médias et le grand public ». Aussi, la publication, en open data, des données du répertoire des représentants d'intérêts permettrait-elle, par leur confrontation avec d'autres données relatives à la délibération parlementaire par exemple, d'améliorer la lisibilité de la fabrication des normes.

Promulguée en décembre 2016, la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (« Sapin 2 ») a confié à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts. Celui-ci vise à fournir, pour la première fois en France, une information aux citoyens sur les représentants d'intérêts et leurs relations avec les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.

Mettre en œuvre la transparence du répertoire numérique des représentants d'intérêts.

La mise en œuvre du dispositif se découpe en trois phases :

- Du 1er juillet au 1er septembre 2017 : inscription des représentants d'intérêts au répertoire (type d'organisation, coordonnées, identité des dirigeants, clients, champs d'activités etc.). Une période de rodage a été aménagée jusqu'au 31 décembre 2018 ;
- Du 1er janvier au 30 avril 2018 : publication des rapports sur les actions de représentation d'intérêts effectuées au cours du second semestre 2017 (intérêts représentés, actions menées, responsables publics visés, dépenses liées etc.) ;
- À compter du 1er juillet 2018 : extension du dispositif aux relations entre les représentants d'intérêts et les responsables de collectivités territoriales ou des administrations centrales.

Par ailleurs, au cours de l'année 2018, la Haute Autorité facilitera l'exploitation et l'enrichissement du répertoire des représentations d'intérêts à travers :

- La mise à disposition du code source du répertoire
- L'ouverture des données relatives à l'identité des représentants d'intérêts

Elle associera également la société civile à la réflexion autour de la mise à disposition des données relatives aux actions de représentation d'intérêts en vue de leur publication, en open data, au cours du premier semestre 2018.¹

Feuille de route

20.1 Organiser un ou plusieurs ateliers afin d'associer la société civile à la réflexion sur les critères de mise à disposition des données du répertoire et leur enrichissement.

20.2 Ouvrir le code source du répertoire.

20.3 Publier, dans un format ouvert et aisément réutilisable, les données du répertoire des représentants d'intérêts.

20.4 Publier, dans un format ouvert et aisément réutilisable, la liste des responsables publics à l'égard desquels une communication peut constituer une action de représentation d'intérêts.

Début : 2018

Fin : 2018

| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | | | | Impact potentiel | | | | Avancée de la mise en œuvre | | | | Le gouvernement est-il plus ouvert? | | | | |
|------------------------------|--|--|---|-------------------------|--------------|---|------------------|--------|--------|---|-----------------------------|---------|---------------|--|-------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 20. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | | ✓ | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | | |

Contexte et objectifs

La France a mis en place un registre des représentants d'intérêts dans le cadre de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite "Sapin 2"), adoptée en 2016. Le présent engagement s'inscrit dans la mise en œuvre de la loi Sapin 2. Il prévoit une consultation avec la société civile sur la manière de présenter les données. Il prévoit aussi la mise à disposition du code source, permettant à tout le monde de le vérifier, le modifier et améliorer le logiciel. Il prévoit enfin la publication des données du registre et la liste des responsables publics à l'égard desquels une communication pourrait constituer une action de représentation d'intérêts.

Le présent engagement vise à fournir aux citoyens de nouvelles informations concernant les groupes d'intérêts qui cherchent à influencer les décideurs ; il relève donc du principe d'accès à l'information. Il comprend également une dimension participative avec sa première étape, ce qui le fait correspondre au principe de participation citoyenne.

Dans l'ensemble, l'engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. Les étapes comportent un niveau de détail suffisant pour être évaluées (par exemple, ouvrir le code source ou publier le répertoire dans un format ouvert et réutilisable).

Cette initiative a un vrai potentiel de transformation. La publication de données sur les groupes d'intérêts et sur les responsables publics susceptibles d'être influencés constituerait une étape décisive vers la transparence de la prise de décision et la visibilité de l'empreinte législative. Cet engagement consiste pour une bonne part à mettre en œuvre une loi adoptée en 2016. À l'époque, plusieurs organisations de la société civile (dont Regards Citoyens et Transparency International France) ainsi que l'autorité en charge de l'application de la loi elle-même (la Haute autorité pour la transparence de la vie publique) et le Syndicat de la magistrature avaient exprimé leurs inquiétudes quant à un éventuel détricotage du projet de loi initial. Ils évoquaient l'absence d'obligation pour les représentants d'intérêt de transmettre leurs "propositions normatives" (propositions d'amendements, textes de lois, décrets...).² Ils évoquaient également l'exclusion de certains groupes, comme les associations à objet culturel³, ainsi que le nombre insuffisant d'informations à déclarer pour les représentants d'intérêts.⁴

Aller plus loin

La chercheuse du MEI préconise que cet engagement devienne une priorité du prochain plan d'action et que :

- L'engagement soit lié à l'engagement 21 et inclue la possibilité de relier le registre à la base de données des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics ;
- L'engagement prévoit une évaluation du dispositif ;

- L'engagement se montre plus ambitieux en incluant les positions des groupes d'intérêts et de leurs représentants sur divers sujets ;
- L'engagement comporte l'objectif d'imposer aux groupes d'intérêts d'annoncer spécifiquement les lois qu'ils cherchent à influencer ;
- L'engagement porte sur tous les groupes qui cherchent à influencer le législateur, associations religieuses et associations d'élus comprises ;
- L'engagement exige la publication des agendas des législateurs et des membres de l'exécutif pour rendre leur empreinte législative plus visible.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

² Syndicat de la Magistrature, *Observations du Syndicat de la magistrature sur le projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, 2016, <https://cdn2.nextinpact.com/medias/observation-sapin-2---juin-16.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

³ "Transparence du Lobbying: Transparency International préoccupé par les premiers détricotages de la loi Sapin 2," Transparency International France, 2018, <https://transparency-france.org/actu/transparence-lobbying-transparency-international-preoccupe-premiers-detricotages-de-loi-sapin-2/> (consulté le 28 septembre 2019).

⁴ "Registre du lobbying : l'avis de la Haute autorité sur le projet de décret," HATVP, 18 avril 2017, <https://www.hatvp.fr/presse/registre-du-lobbying-la-haute-autorite-rend-public-son-avis-sur-le-projet-de-decret/> (consulté le 28 septembre 2019) ; "Loi Sapin : le lobbying a besoin de réglementation, pas d'un annuaire publicitaire," Regards Citoyens, 30 mars 2016, <https://www.regardscitoyens.org/loi-sapin-le-lobbying-a-besoin-de-reglementation-pas-dun-annuaire-publicitaire/> (consulté le 28 septembre 2019).

21. Renforcer l'accès aux informations publiques relatives aux élus et responsables publics

Formulation de l'engagement dans le plan d'action:

Comme elle s'y est engagée dans le cadre du Plan d'action national 2015-2017, la Haute Autorité publie désormais, au format .XML sous la Licence ouverte, le contenu des déclarations d'intérêts et de patrimoine des responsables publics. Dans un contexte où les exigences de transparence et de redevabilité sont fortes, l'ouverture de ces données facilite largement leur exploitation par les citoyens et permet le développement d'outils innovants permettant, par le croisement avec d'autres jeux de données, de disposer d'une vision plus fine du personnel politique et de son écosystème.

En outre, comme le démontre la contribution de la Haute Autorité sur l'open data et l'intégrité publique publiée en décembre 2016 à l'occasion du Sommet PGO de Paris, l'ouverture de ces données permet de mieux articuler le contrôle institutionnel et les actions de veille citoyennes. Plusieurs exemples étrangers (Etats-Unis d'Amérique, Argentine, Croatie etc.) illustrent ces nouvelles potentialités offertes par les technologies numériques.

Améliorer l'accessibilité des données contenues dans les déclarations de patrimoine et d'intérêt des responsables publics

Face aux défis liés à l'appropriation, par les citoyens, des informations contenues dans les déclarations, la Haute Autorité entend d'une part, enrichir les données publiées et d'autre part, stimuler et encourager leur exploitation.

Ainsi, à compter de l'année 2018, la Haute Autorité développera des outils de data visualisation et produira des analyses susceptibles de susciter l'intérêt du public pour ces matières complexes. Elle associera la société civile à ces travaux, afin notamment d'élargir les perspectives de réutilisation des données.

Le 24 mai 2017, la Haute Autorité a organisé un atelier consacré à l'ouverture des données contenues dans les déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics. Il a rassemblé des personnes aux profils variés (data-journalistes, développeurs, chercheurs en sciences sociales, ingénieurs...) et a permis d'explicitier la démarche de l'institution en matière d'open data et de récolter les attentes de la communauté des ré-utilisateurs.¹

Feuille de route

21.1 Renforcer l'intelligibilité des données portées à la connaissance du public en associant leur publication à la production de data-visualisation et d'analyses

21.2 Elargir le choix des formats exportables en publiant également les déclarations au format .CSV

21.3 Organiser une datasession sur la transparence de la vie publique afin d'associer la communauté des ré-utilisateurs à l'exploitation des données des déclarations. Cet évènement pourra être organisé en collaboration avec d'autres institutions publiques mobilisées sur cette thématique.

Début : 2018

Fin : 2018

| | | | | | |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|
| Présentation de l'engagement | Vérifiabilité | Principes du PGO concernés (tels qu'annoncés dans la formulation) | Impact potentiel | Avancée de la mise en œuvre | Le gouvernement est-il plus ouvert? |
|------------------------------|---------------|---|------------------|-----------------------------|-------------------------------------|

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|--|--|-----------------------|-------------------------|--------------|---|-------|--------|--------|-----------------------------|---|---------|---------------|--|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| | Pas suffisamment spécifique pour être vérifiable | Suffisamment spécifique pour être vérifiable | Accès à l'information | Participation citoyenne | Redevabilité | Technologie et innovation au service de la transparence | Aucun | Mineur | Mesuré | Potentiel de transformation | Pas commencée | Limitée | Substantielle | Achevée | Pire qu'avant | Pas de changement | Changement minime | Changement majeur | Changement exceptionnel |
| 21. Ensemble | | ✓ | ✓ | ✓ | | | | ✓ | | | Évaluée au terme du cycle du plan d'action. | | | Évalué au terme du cycle du plan d'action. | | | | | |

Contexte et objectifs

Depuis 2014, certaines déclarations de patrimoine et d'intérêts des responsables publics sont publiées en lignes par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique. La publication de ces déclarations vise à prévenir et détecter les conflits d'intérêts et l'enrichissement illicite, dans l'esprit des lois de 2013 sur la transparence de la vie publique. Depuis 2016, il a été demandé à la Haute autorité de publier ces informations au format XML sous la "licence ouverte", comme s'y était engagé le gouvernement dans le plan d'action 2015-2017. Le présent engagement vise à aller plus loin dans l'ouverture des données concernant les intérêts de certains responsables publics, en conformité avec le cadre juridique mis en place en 2013. Il porte également sur l'ouverture des données relatives au patrimoine des ministres en les publiant au format CSV et en encourageant la réutilisation et la visualisation des données publiées.

Le présent engagement relève essentiellement du principe d'accès à l'information. Les données brutes peuvent être difficiles à manipuler pour le grand public. Ainsi, l'objectif consistant à trouver des moyens innovants de réutiliser et visualiser ces données est bienvenu. L'engagement contient également un élément de participation citoyenne. Le gouvernement va organiser une datasection pour impliquer les datascientists dans la recherche de nouveaux moyens de réutiliser les données, bien que l'engagement tel qu'il est formulé n'évoque que la participation de la "communauté des réutilisateurs".

Dans l'ensemble, l'engagement est suffisamment spécifique pour être vérifiable. Les étapes 21.2 et 21.3 devraient être faciles à vérifier ; en revanche, on ne peut pas en dire autant de l'étape 21.1. De fait, le texte évoque un objectif plus qu'une activité et ne contient que des informations d'ordre général sur la visualisation des données.

Cet engagement risqué d'avoir un effet mineur. L'engagement du précédent plan d'action avait significativement amélioré la qualité et l'accessibilité des informations concernant les déclarations des responsables publics. Il avait été considéré comme une avancée déterminante dans l'ouverture du gouvernement. Le présent engagement semble plus modeste et ne prévoit pas la publication de nouvelles informations, mais un simple changement de format. La chercheuse du MEI estime qu'il pourrait conduire à des changements positifs, puisqu'il contribue à améliorer la réutilisation et la compréhension des données publiées par la Haute autorité.

Aller plus loin

Cet engagement étant déjà sérieusement avancé, la chercheuse du MEI suggère qu'il ne soit pas poursuivi dans le prochain plan d'action. Le gouvernement pourrait en revanche :

- Faciliter l'accès des citoyens aux déclarations de patrimoine de responsables publics quand elles présentent un intérêt particulier ;
- Aller plus loin dans l'information du public et des médias sur la finalité des déclarations (pour éviter que toute l'attention ne se porte sur la richesse des responsables publics) ;
- Continuer d'améliorer la réutilisation et la visualisation des données de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, pour qu'elles puissent être comprises par le plus de

monde possible et pour que ces données puissent être reliées à celle du répertoire des représentants d'intérêts.

¹ *Pour une action publique transparente et collaborative : plan d'action national pour la France 2018-2020*, <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2018/04/PlanOGP-FR-2018-2020-VF-FR.pdf> (consulté le 28 septembre 2019).

V. Recommandations générales

Cette section a pour objet d'apporter une contribution à l'élaboration du prochain plan d'action et d'accompagner la mise en œuvre du plan actuel. Elle est divisée en deux sous-sections : 1) les principales recommandations du MEI pour améliorer la démarche d'ouverture du gouvernement et le plan d'action dans le pays ; 2) une évaluation des mesures prises par le gouvernement suite aux précédentes recommandations du MEI.

5.1 Recommandations du MEI

Les recommandations spécifiques à chaque engagement figurent en section IV. Celles qui suivent sont des recommandations transversales pour aider la France dans sa démarche.

À l'instar du précédent plan d'action, celui-ci met essentiellement l'accent sur l'open data, la numérisation et la création d'outils en ligne. Plusieurs membres de la société civile s'inquiètent de ce que le plan d'action soit trop restreint dans son d'application et qu'il ne prenne pas en compte les grandes préoccupations qui traversent la société civile. Accroître la participation de la société civile à la démarche du PGO permettrait de définir de nouveaux domaines d'action à faire figurer dans les plans d'actions futur et d'identifier les nouveaux défis pour lesquels le gouvernement ouvert serait une solution. Cette démarche pourrait ainsi permettre de lever les "freins culturels" évoqués dans ce plan d'action. Dès lors, la chercheuse du MEI préconise que le gouvernement élargisse le champ du plan d'action au-delà de l'administration électronique et de l'ouverture des données. Inclure de nouvelles thématiques peut contribuer à créer une dynamique et à attirer de nouveaux publics vers la démarche du PGO en dehors de la communauté open data.

Les entretiens avec différents acteurs et l'absence de réponse de plusieurs organisations de la société civile indiquent que le PGO n'est pas considéré comme une plateforme prioritaire pour élaborer des décisions communes entre l'administration et la société civile. Il ne s'agit pas de dire que la démarche ne suscite aucun intérêt, mais que le travail de plaidoyer et de réseautage a lieu en dehors du cadre du PGO.

L'implication de responsables de premier plan enverrait le message d'un engagement fort en faveur du gouvernement ouvert et permettrait de toucher un public plus large. Cela donnerait une plus grande visibilité au PGO dans le pays et inciterait les fonctionnaires de l'État et des collectivités locales à se rendre à différentes réunions autour de cette thématique.

La démarche de la France dans le cadre du PGO gagnerait à plus de collaboration et de dialogue autour de l'élaboration du prochain plan d'action, notamment avec l'inclusion des bénéficiaires des mesures envisagées et la formulation d'engagements plus concrets et mesurables.

Formaliser le forum multipartite

Les premières tentatives de rassembler différents acteurs, comme la réunion qui s'est tenue début 2017, ont été accueillies positivement pour les possibilités de collaboration et de réseautage qu'elles offraient. Ce type d'événement doit devenir une priorité pour l'élaboration du prochain plan d'action. La chercheuse du MEI préconise que le gouvernement et les organisations de la société civile trouvent le format adapté pour un forum multipartite. Ce forum devra répondre aux besoins spécifiques au contexte français, avec notamment l'organisation de réunions physiques. Le forum "Open d'État" pourrait constituer une plateforme pertinente, étant donné que la structure est déjà en place et connue de nombreux acteurs.

Œuvrer en faveur de l'éthique et de l'intégrité dans le service public

Le prochain plan d'action pourrait inclure un ou plusieurs engagements relatifs à la prévention des conflits d'intérêt pour les élus et les hauts fonctionnaires. La définition d'un conflit d'intérêts doit être explicitée, en particulier pour les parlementaires, de même que

les règles concernant le déport, les cadeaux, les voyages, la rémunération des assistants parlementaires, la transparence des dépenses, etc. Les engagements futurs pourraient imposer aux hauts responsables de publier leurs agendas. Ils pourraient également avoir pour objectif de renforcer le rôle des déontologues au sein du service public et de leur réseau. En s'appuyant sur l'engagement actuel sur la transparence du lobbying, les prochaines étapes pourraient être la divulgation par les groupes d'intérêt des politiques publiques qu'ils cherchent à influencer ainsi que leur position sur différentes thématiques sur lesquels ils exercent des pressions.

Utiliser le prochain plan d'action pour mettre en œuvre les promesses du Grand débat national

Les futurs plans d'action pourraient également être utilisés pour assurer la mise en œuvre des promesses du président à l'issue du Grand débat national, comme la facilitation du référendum d'initiative partagée ou le conseil de participation citoyenne. Les futurs plans d'action pourraient également aller au-delà des annonces déjà effectuées et introduire des éléments de démocratie directe à l'échelle nationale et locale, au vu des demandes croissantes des citoyens en la matière.

Aligner le plan d'action sur les initiatives existantes et les demandes de la société civile

Le premier plan d'action de la France comportait des engagements visant à renforcer la transparence des bénéficiaires effectifs, des industries extractives et des données de justice.

Le registre a été mis en place, mais, au terme du premier plan d'action, il n'était pas accessible publiquement. L'accès est restreint aux citoyens "justifiant d'un intérêt légitime" et soumis à la décision d'un juge. En juillet 2018, l'UE a émis sa cinquième directive anti-blanchiment, imposant aux États de rendre ce registre accessible au public et de fournir des informations adéquates, exactes et actuelles¹. La mise en œuvre de cette directive peut être l'occasion de créer un engagement prévoyant plus de transparence pour le registre existant. Concernant l'open justice, le décret d'application de la Loi pour une république numérique n'a toujours pas été adopté. La Mission d'étude et de préfiguration sur l'ouverture au public des décisions de justice a rendu son rapport en novembre 2017 comportant des préconisations concernant la pseudonymisation, mais aucune décision n'a été prise pour faire avancer l'open justice. Enfin, on note peu de progrès quant à la transparence des paiements et des revenus des industries extractives, malgré l'organisation de la Conférence mondiale de l'ITIE en 2019 à Paris.

Par ailleurs, la chercheuse du MEI recommande que tout nouvel engagement orienté vers l'international insiste sur les bénéfices tangibles pour le gouvernement ouvert en France. Ce type d'engagement pourrait contribuer à accroître la transparence de l'aide au développement et à la politique extérieure. Il pourrait ainsi s'agir de fournir des informations sur l'utilisation des fonds destinés à des initiatives de gouvernement ouvert dans les pays partenaires. Les nouveaux engagements pourraient aussi concerner la transparence de la prise de décision dans ce domaine.

Enfin, le plan d'action pourrait contenir des engagements plus limités en nombre mais plus ciblés sur des thématiques prioritaires. Les mesures relevant du même domaine d'action pourraient être regroupées afin de gagner en clarté sur l'orientation générale, la stratégie et les résultats escomptés.

Table 5.1. Les cinq recommandations principales du MEI

| | |
|---|--|
| I | Formaliser le forum multipartite en se basant sur les forums Open d'État pour l'élaboration de plans d'action futurs et le suivi de la mise en œuvre des engagements. |
|---|--|

| | |
|---|---|
| 2 | Créer une dynamique autour du PGO en France en faisant appel à des responsables de premier plan et à des acteurs de la société civile en dehors de la communauté open data. |
| 3 | Les futurs plans d'action pourraient être conçus de manière à garantir le respect des promesses issues du grand débat national. Au vu de la demande populaire pour que la voix des citoyens soit plus audible dans la prise de décisions, les engagements pourraient être une concrétisation des promesses telles que la facilitation du référendum d'initiative partagée, la mise en place d'un conseil de participation citoyenne et d'autres formes de démocratie directe à l'échelle nationale et locale. |
| 4 | Œuvrer en faveur de l'éthique et de l'intégrité dans le service public. Les engagements futurs pourraient clarifier les règles de déontologie à destination des élus, des hauts fonctionnaires et des fonctionnaires parlementaires. Le prochain plan d'action pourrait être utilisé pour renforcer le rôle des déontologues du service public et rendre plus transparentes les activités de lobbying. |
| 5 | Aligner le plan d'action sur les initiatives existantes et les demandes de la société civile (par ex. garantir la transparence du registre des bénéficiaires effectifs, open justice, transparence des paiements/revenus des industries extractives) |

5.2 Mesures prises suite aux précédentes recommandations du MEI

Table 5.2. Précédentes recommandations du MEI

| | Recommandation | Suivie d'effets ? | Intégrée au plan d'action actuel ? |
|---|--|-------------------|------------------------------------|
| 1 | Accroître la transparence du processus d'élaboration et de mise en œuvre du plan d'action. | ✗ | ✗ |
| 2 | Renforcer la participation citoyenne dans les démarches de co-création. | ✗ | ✗ |
| 3 | Élargir le gouvernement ouvert à de nouveaux thèmes et de nouveaux acteurs. | ✗ | ✗ |
| 4 | Mobiliser les autorités administratives. | ✗ | ✓ |
| 5 | Revoir l'ambition du plan d'action à la hausse. | ✗ | ✗ |

Des cinq recommandations du rapport de mi-parcours sur le plan d'action 2015-2017, le gouvernement n'en a inclus qu'une seule de manière explicite dans le troisième plan d'action. Treize des 21 engagements sont toujours portés par le secrétariat d'État au Numérique. En revanche, le gouvernement a bien réussi à mobiliser davantage les autorités administratives.

Avec le forum "Open d'État" et les réunions régulières organisées par Etalab, le nombre de services administratifs et d'agents publics participant à la démarche du PGO est en augmentation. Le taux de réponse élevé des services administratifs aux questions de la chercheuse du MEI semble confirmer cette tendance. Cependant, aucune des quatre autres recommandations n'a été prise en compte.

Comme indiqué en section III (leadership et processus multipartite), la période de consultation a été particulièrement longue et entrecoupée d'une période électorale et d'un changement de gouvernement. Dès lors, le processus d'élaboration du plan d'action n'a pas été plus transparent, certains engagements ayant été modifiés ou ajoutés sans justification. Le processus de consultation avait bien commencé avec l'organisation d'un "ministère ouvert" en février 2017. Mais il s'est vite limité à des consultations en ligne ponctuelles sans que soient publiées les informations relatives à l'intégration ou au rejet de tel ou tel engagement.

Le plan d'action 2018-2020 comporte certains engagements importants (engagement 2) et aborde plusieurs thématiques nouvelles (engagement 6). En revanche, certains engagements ambitieux du plan d'action 2015-2017 (tels que les engagements 7 et 12) qui n'avaient pas été mis en œuvre n'ont pas été poursuivis dans le nouveau plan d'action, dont les ambitions sont ainsi revues à la baisse.

¹ Sur la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme (en anglais uniquement) : https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en/

VI. Méthodologie et sources

Les rapports du MEI sont rédigés par des chercheurs pour chaque pays ou entité participant au PGO. Tous ces rapports font l'objet d'un contrôle rigoureux pour garantir qu'ils répondent aux exigences les plus élevées en matière de recherche.

L'analyse des progrès effectués dans les plans d'actions se base sur une combinaison d'entretiens, de recherche documentaire, d'observation et de témoignages d'acteurs extérieurs à l'administration. Le présent rapport s'appuie sur les éléments disponibles sur la plateforme d'archivage du PGO, sur divers sites Internet¹, sur les conclusions des rapports d'auto-évaluation de la France, et toute autre évaluation effectuée par la société civile, le secteur privé et les organisations internationales. Au début de chaque cycle de reporting, l'équipe du MEI communique un plan de recherche au gouvernement, en lui laissant sept jours pour proposer des commentaires sur la méthode envisagée.

Chaque chercheur.se du MEI réalise des entretiens avec diverses parties prenantes pour garantir une description objective du processus. Étant donné les contraintes de budget et de calendrier, le MEI ne peut pas consulter l'ensemble des parties concernées ni visiter tous les sites de mise en œuvre. Certains contextes exigent l'anonymat des personnes interrogées et le MEI se réserve le droit de retirer les informations personnelles permettant d'identifier ces personnes. Au vu des limites de cette méthode, le MEI encourage fortement les États à formuler des commentaires lors de la période précédant la publication de chaque rapport.

Chaque rapport fait l'objet d'un contrôle de qualité comprenant notamment une révision en interne par l'équipe du MEI et par le panel d'experts internationaux du MEI. Il fait également l'objet d'un contrôle externe où l'entité ou le pays concerné ainsi que la société civile sont invités à formuler des commentaires sur la première version du rapport.

Ce processus est décrit en détail dans la section III du manuel de procédure, avec notamment la procédure permettant d'incorporer les commentaires reçus.²

Entretiens et apport des différents acteurs

La chercheuse du MEI a basé son évaluation sur une étude documentaire ainsi que sur les informations et les commentaires recueillis auprès de 17 représentants de l'administration et de la société civile. Deux entretiens ont été réalisés en personne, les autres par échange de courriels. La communication avec les différents services administratifs concernés a été facilitée par Etalab. Le taux de réponses des acteurs individuels et des organisations de la société civile contactés par la chercheuse du MEI a été relativement bas.

La chercheuse du MEI a eu des échanges avec les personnes suivantes :

- Banzet, Amélie; Bras, Mathilde et Kahn, Victor, Etalab. Entretiens avec la chercheuse du MEI. 20 novembre 2018.
- Boissin-Jonville, Hélène, direction interministérielle de la transformation publique. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 7 février 2019.
- Chaput, Valentin, Open Source Politics. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 20 février 2019.
- Chevalier, Paul-Antoine, DINSIC. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 11 février 2019.
- Constant-Perier, Delphine, AFD. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 11 février 2019.
- Dacos, Marin, ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 19 février 2019.

- Datascientist au sein d'Etalab. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 11 février 2019.
- Employé.e d'Etalab. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 21 février 2019.
- Employé.e d'Etalab. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 20 février 2019.
- Employé.e d'Etalab. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 19 février 2019.
- Foucraut, Elsa, Transparency International France. Entretien avec la chercheuse du MEI. 22 février 2019.
- Hayes, Sarah, ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. 15 février 2019.
- Heyaca, Maria-Eugenia, Cour des Comptes. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 18 février 2019.
- Lang, Jean-Philippe, ministère de la Transition écologique et solidaire. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 15 février 2019.
- Pecquet, Lancelot, maître de conférences et fondateur de Will Strategy. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 5 février 2019.
- Serra, Laure, ministère des Affaires étrangères. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 14 février 2019.
- Weisenburger, Emmanuel, ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation. Échange par courriel avec la chercheuse du MEI. 19 février 2019.

À propos du mécanisme d'évaluation indépendant

Le mécanisme d'évaluation indépendant (MEI) est un moyen essentiel à toutes les parties prenantes pour suivre la progression du PGO au sein des pays et entités participants. Le panel d'experts internationaux supervise le contrôle de la qualité de chaque rapport. Ce panel est constitué d'experts en transparence, participation, redevabilité et méthodologie des sciences sociales.

Ses membres actuels sont :

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Une petite équipe basée à Washington, DC, coordonne la production des rapports à travers le processus du MEI en étroite collaboration avec les chercheur.se.s. Toute question ou commentaire au sujet du présent rapport peut être adressée à irm@opengovpartnership.org.

¹ “Outil de suivi du Plan d’action national pour une action publique transparente et collaborative,” Wiki DINSIC, <https://dinsic.xwiki.com/xwiki/wiki/pgosuividesindicateurspublic/view/Indicateurs/#%7Ct=indicateurs&p=1&l=10&=staticList1&d=asc>.

² Manuel de procedure du MEI, Vol. 3: <https://www.opengovpartnership.org/fr/documents/irm-procedures-manual/> (consulté le 28 septembre 2019).

Annexe I. Vue d'ensemble des performances de la France dans l'élaboration du plan d'action

Légende :

Vert= Respecte les critères

Jaune= En progrès (des efforts ont été faits, mais le critère n'est pas encore respecté)

Rouge= Aucune action visible

| Forum multipartite | |
|---|-------|
| 1a. Mise en place d'un forum : il existe un forum pour superviser la démarche entreprise dans le cadre du PGO | Jaune |
| 1b. Régularité : le forum se tient régulièrement au moins chaque trimestre, en personne ou à distance. | Jaune |
| 1c. Élaboration collaborative : les membres du forum développent ensemble ses attributions, les modalités de participation et la structure de gouvernance. | Rouge |
| 1d. Communication auprès du public : les informations relatives aux attributions, aux modalités de participation et à la structure de gouvernance du forum sont disponibles sur le site/la page web du PGO. | Rouge |
| 2a. Multipartite : le forum comprend à la fois des représentants issus de l'administration et des membres de l'extérieur | Rouge |
| 2b. Parité : le forum présente un équilibre entre représentants de l'administration et membres de l'extérieur | Rouge |
| 2c. Transparence de la sélection : les membres extérieurs sont sélectionnés via un processus équitable et transparent. | Rouge |

| | |
|---|-------|
| 2d. Présence de responsables de premier plan : le forum comporte des représentants publics à fort pouvoir décisionnel. | Rouge |
| 3d. Ouverture : le forum accepte des contributions et des commentaires sur le plan d'action de la part de tout membre de la société civile ou autre partie prenante extérieure au forum. | Vert |
| 3e. Participation à distance : des possibilités existent pour participer à distance au moins à certaines réunions et certains événements. | Jaune |
| 3f. Compte-rendu : le forum du PGO communique de lui-même sur ses décisions, ses activités et ses résultats auprès d'un large éventail de parties prenantes. | Jaune |

Légende :

Vert= Respecte les critères

Jaune= En progrès (des efforts ont été faits, mais le critère n'est pas encore respecté)

Rouge= Aucune action visible

| Élaboration du plan d'action | |
|--|-------|
| 4a. Transparence du processus: il existe un site national du PGO (ou une page dédiée au PGO sur un site officiel) où sont publiées des informations sur tous les aspects de la démarche nationale. | Vert |
| 4b. Documentation en avance : le forum communique des informations sur le PGO auprès de ses parties prenantes en avance, de manière à ce que chacun soit informé et préparé à participer à toutes les phases du processus. | Jaune |
| 4c. Sensibilisation : le forum entreprend des activités de sensibilisation auprès des acteurs concernés pour les informer sur la démarche du PGO. | Jaune |

| | |
|---|-------|
| <p>4d. Vecteurs de communication : le gouvernement facilite une communication directe avec les parties prenantes pour répondre aux questions relatives au plan d'action, en particulier dans les périodes d'activité intense autour du PGO.</p> | Jaune |
| <p>4e. Réponses étayées : le forum multipartite publie les raisonnements étayant ses décisions et réagit aux commentaires pertinents.</p> | Jaune |
| <p>5a. Archivage : le gouvernement publie sur le site/la page web du PGO un document détaillant l'histoire du processus et donnant accès à tous les documents relatifs au processus du PGO, avec notamment (liste non exhaustive) : les documents de consultation, les plans d'action nationaux, les auto-évaluations, les rapports du MEI et la documentation relative à la mise en œuvre des engagements (liens vers des bases de données, archives de réunions, publications)</p> | Jaune |

Note éditoriale : si un pays "respecte" les six critères en gras, le MEI attribuera une étoile au processus.