

# Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

## Open Data

La libération des données publiques  
au service de la croissance  
et de la connaissance

Auto-Saisine n° 14 / 2013



# Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

## Open Data

La libération des données publiques  
au service de la croissance  
et de la connaissance

## Exposé des motifs

---

- 1- Le droit d'accès à l'information publique figure parmi les multiples avancées que la Constitution de juillet 2011 a consacrées en matière de consolidation démocratique et d'ancrage de l'Etat de droit.
- 2- Considérant qu'il est désormais acquis que : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public (...) ». Ce droit n'est limité que par la loi pour des contraintes éventuelles liées à « la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes » et « l'atteinte aux droits et libertés » (art. 27).
- 3- La reconnaissance de ce droit, qu'il reste à encadrer par une loi, répond aux revendications de nombreux acteurs civils et politiques, depuis plusieurs années, qui exigent plus de transparence dans l'action publique et un engagement en faveur de la lutte contre la corruption. Elle permet au Maroc de se conformer à un certain nombre de ses engagements internationaux, et de satisfaire aux normes en vigueur dans l'ensemble des pays démocratiques.
- 4- Considérant que, depuis peu, au sein des pays les plus avancés, une nouvelle dimension du droit d'accès à l'information voit le jour, à la faveur de l'avènement de l'ère numérique. Ce mouvement, dénommé *Open Government Data* (ou *Open Data*), met l'accent sur la possibilité d'exploiter et de réutiliser les informations publiques.
- 5- Au-delà des progrès que cela implique en termes de démocratie et de transparence, les visées de ce mouvement sont de plusieurs ordres : proposer aux citoyens des informations pratiques et ainsi leur faciliter la vie ; moderniser l'administration et les services publics ; améliorer la participation à la vie publique ; impulser le développement économique par une meilleure mise à disposition et circulation de l'information ; développer les technologies de l'information et l'instauration d'une économie numérique.

## Objet de l'avis

---

- 6- La question de la mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Maroc doit d'ores et déjà intégrer les exigences et les opportunités de l'Open Data, d'un point de vue politique, institutionnel mais également technique.
- 7- Il s'agit, notamment, grâce à une approche innovante, de dépasser les réticences qui peuvent exister au sein de l'administration, d'y opérer une mutation culturelle pour aller à l'encontre de l'accaparement des données comme source de pouvoir individuel, au détriment de l'intérêt général.
- 8- Il s'agit également d'organiser un écosystème pour veiller à la mise en place harmonieuse d'une société du savoir, où les différents acteurs pourront apporter leur contribution. Cette approche exige de la méthode et la mise en place de dispositifs adaptés, notamment juridique et opérationnel, permettant de conduire le changement de paradigme sur le rôle de l'administration.
- 9- Répondre, notamment, à plusieurs des droits et principes fondamentaux de la nouvelle Charte sociale adoptée par le CESE, dont :
  - le droit à l'information ;
  - le droit au progrès scientifique ;
  - la promotion et la protection des droits de l'entreprise ;
  - l'obligation de rendre des comptes ;
  - l'information et la participation des parties prenantes ;
  - la territorialisation de l'élaboration et de l'administration du développement social.

- 10- Conférer à chaque citoyen le pouvoir de se faire son idée du mode de fonctionnement et de la performance du dispositif public de gouvernement, et d'utiliser les informations mises à sa disposition pour améliorer ses conditions de vie.
- 11- Adopter une approche pragmatique mais résolue, inspirée des meilleures pratiques internationales. Les grands principes de mise en œuvre du droit d'accès à l'information publique, formant les meilleures normes internationales.

Le caractère participatif et citoyen de la démocratie, affirmé par la Constitution, doit permettre une implication forte des citoyens dans la vie nationale et la gestion des affaires publiques. Le droit d'accès à l'information publique consacré par l'article 27 s'inscrit dans cette perspective.

L'Open Data est un outil majeur au service de l'amélioration de la qualité des services publics.

- 12- En effet, le principal bénéficiaire de la mise à disposition des données brutes par l'administration est l'administration elle-même, notamment compte tenu du rôle primordial de l'Etat, au Maroc, et de ses émanations dans l'organisation de la vie sociale et de l'économie nationale.
- 13- Le secteur des technologies de l'information est un secteur stratégique pour le Maroc. A ce titre, le plan Maroc Numeric et le plan Emergence ont fait de ce secteur (y compris l'offshoring) un des piliers de la stratégie industrielle marocaine et ont notamment mis en place une politique volontariste pour rendre l'offre Maroc attractive pour les clients étrangers.
- 14- Il est désormais acquis que les technologies numériques et l'accès à Internet contribuent fortement à la diffusion de la connaissance et du savoir. Ces outils permettent un accès de plus en plus étendu aux œuvres et documents, scientifiques et artistiques, du patrimoine mondial. Ce rôle est d'autant plus précieux pour les régions isolées, qui pour des raisons matérielles ou historiques, ne disposent pas de bibliothèques, musées, centres scientifiques de grande importance.

La révolution entraînée par les technologies de l'information a par ailleurs fait apparaître de nouveaux moyens de créer, recueillir, agencer, combiner, manipuler, améliorer et diffuser les connaissances, et est devenu un vecteur essentiel de création de richesse, de développement humain et d'amélioration de la qualité de vie. Dans ce sens, les technologies de l'information qui permettent à la société de tirer parti de ses connaissances pour promouvoir la croissance économique et le développement social contribuent fortement à la « société du savoir ».

- 15- L'Open Data est une contribution supplémentaire à la constitution de cette société, en mobilisant pleinement le capital informationnel à disposition des acteurs publics, et en instaurant un dialogue et une coopération pleine et entière entre ses différentes composantes, mais aussi avec la société, dans le sens de l'amélioration globale de la connaissance.
- 16- La communauté du savoir marocaine bénéficie nécessairement de la libération des données au niveau international, en pouvant accéder aux données brutes produites par les organismes publics internationaux autour du monde, pour enrichir ses recherches et ses réflexions dans différents domaines, et notamment à des fins comparatives. Il serait pour le moins paradoxal, voire inconcevable qu'elle n'ait pas accès aux informations concernant leur propre communauté nationale.

Il s'agit notamment de favoriser :

- l'accès libre pour tous les internautes à toutes les publications scientifiques et culturelles ;
- le partage des données de recherche ;
- la science collaborative (ou citoyenne) qui intègre des non professionnels de la recherche scientifique dans les projets de recherche ;
- la « néo-gratuité scolaire » sous la forme de cours à distance gratuits et ouverts à de grands nombres d'apprenants ;
- la transparence dans le débat public sur les politiques scientifiques (consultation, etc.).

Dans les faits, l'effort à réaliser pour le Maroc en matière d'investissement sera sans doute de mettre en œuvre les moyens pour permettre d'assurer la diffusion dans des systèmes standardisés des données entre leur sites de production et/ou de collecte (au niveau territorial) et les administrations centrales, de manière à disposer de données brutes traçables et exploitables.

De même, le succès de la politique d'Open Data repose amplement sur la capacité des citoyens, des consommateurs et des acteurs économiques, où qu'ils soient, de s'approprier les données publiques. Il s'agit à ce niveau de poursuivre l'ambition de Maroc Numeric sur son volet transformation sociale. Il importe notamment de généraliser l'usage de l'Internet Haut Débit.

- 17- Il convient, aussi, d'assurer l'équipement des établissements scolaires et des lieux de vie. De même, il faut veiller à proposer, par exemple dans le cadre de partenariats Public-Privé, des offres attractives pour permettre aux différents segments de la population de s'équiper en ordinateurs et d'accéder à l'Internet.
- 18- Comme de nombreuses administrations à travers le monde, l'administration marocaine présente des traits culturels qui sont autant de freins à la mise en œuvre du droit d'accès à l'information publique, et à son prolongement à travers l'Open Data. Ces trois caractères spécifiques, qui sont perpétués au Maroc par le retard pris dans la dématérialisation des procédures, sont les suivants : la culture du secret, la résistance au changement, la tendance à l'accaparement individuel de l'information comme source de pouvoir.

## **Recommandations pour une politique ambitieuse d'ouverture des données publiques**

### **Volonté et stratégie**

- 19- La libération des données publiques (Open Data) est porteuse de beaucoup d'opportunités aux niveaux politique, économique, social et culturel. Elle s'inscrit dans la continuité des efforts consentis par le Maroc en matière de transparence politique et administrative, de renforcement de la participation des citoyens, de soutien à l'évolution numérique, et de recherche de voies de croissance économique et de création d'emplois.

Elle constitue par ailleurs un prolongement du droit d'accès à l'information, inscrit désormais dans la Constitution du Royaume. Dans la mesure où la reconnaissance de ce droit est récente, et doit encore être mise en œuvre dans la pratique, le déploiement concomitant d'une politique de libération étendue des données publiques présente les deux avantages spécifiques suivants :

- La mise en place des principes et des moyens technologiques sur lesquels s'appuie l'Open Data peut faciliter, au sein de l'administration, le changement de paradigme et d'organisation nécessaire à la bonne application du droit d'accès à l'information.
- L'Open Data, dans son approche participative, atténue la dimension revendicative du droit d'accès à l'information, en permettant aux organismes publics de faire la preuve de leur bonne volonté.

- 20- Utiliser l'opportunité offerte par la technologie numérique et son usage naturel par les nouvelles générations, pour ancrer le droit d'accès à l'information publique dans un processus accéléré, positionnant d'ores et déjà le Maroc au stade considéré comme ultime aujourd'hui : la disponibilité directe sur Internet de l'information, et même des données de base qui ont permis de la générer.

### **Le scénario du succès**

Le scénario du succès pour l'Open Data au Maroc repose sur deux étapes principales :

- une première étape de « mise en mouvement », au cours de laquelle doivent être définis et mis en œuvre les dispositifs juridique, institutionnel et opérationnel de la libération des données publiques ;

- une deuxième étape de développement d'un écosystème équilibré autour de l'Open Data, favorisant la création de valeur ajoutée et assurant la pérennité du système.

### **Etape 1 : Mettre en mouvement la libération des données publiques**

#### **1. Mettre en place le dispositif juridique d'accès à l'information publique**

Articuler L'Open Data autour d'un dispositif juridique clair en matière de droit d'accès à l'information publique. A cet effet, le CESE recommande que :

- le processus d'adoption de la loi sur l'accès à l'information publique organisant le droit d'accès à l'information, tel qu'inscrit dans la Constitution soit mené à son terme dans les meilleurs délais ;
- le débat ouvert suite à la publication, d'un avant-projet de loi permette de prendre en considération les remarques de la société civile, afin que le texte final réponde en tous points aux meilleurs standards internationaux en matière de droit d'accès à l'information publique ;
- la loi doit couvrir, de manière claire, l'ouverture des données publiques et les principes permettant leur réutilisation ;
- la loi doit consacrer les principes suivants :
  - l'ensemble des données couvertes par le droit d'accès à l'information publique, c'est-à-dire hormis les exceptions prévues par la Constitution, doivent être, par défaut, mises à la disposition du public via l'Open Data, quel que soit leur détenteur (administration, collectivités locales, services publics), en veillant naturellement à leur anonymisation ;
  - la justification des exceptions au principe d'ouverture maximale doit être publique ;
  - la réutilisation des informations et données doit être libre et encadrée par une licence de diffusion protégeant ce droit d'utilisation et de diffusion ;
  - les textes existants susceptibles de présenter des contradictions avec ces principes, et qui seraient susceptibles d'entraîner des blocages administratifs, devront naturellement être amendés.

#### **2. Au niveau institutionnel, identifier et désigner la Mission Open Data**

Pour pouvoir produire tous ses effets, de manière structurée et efficace, la dynamique Open data doit être inscrite au niveau institutionnel. Le CESE recommande que le dispositif institutionnel soit construit en respectant les orientations suivantes :

- Une institution (*la Mission Open Data*) doit être identifiée et désignée afin d'assurer le leadership et d'incarner la politique Open Data nationale.
- Cette institution doit être attachée au Chef du gouvernement pour jouir de la légitimité nécessaire à sa mission.
- Le choix d'une instance existante, dont le champ d'action serait étendu et les moyens adaptés, pour piloter le projet Open Data marocain doit être privilégié par rapport à la création d'une nouvelle structure, ce qui serait coûteux et augmenterait significativement les délais de mise en place du dispositif.
- La Mission Open Data doit avoir pour responsabilité de définir et de gérer les aspects logistiques des actions relatives à l'ouverture des données publiques dans le cadre de la plateforme nationale Open Data. Elle serait notamment en charge de :

- planifier la mise en place de la structure informatique destinée à recevoir les données, et la gérer ;
- définir les procédures par lesquelles elle sera alimentée en données par les différentes entités publiques ;
- organiser la formation des utilisateurs à ces procédures.

Il convient de préciser ici que la mission de cet organisme ne se confond pas avec l'institution de recours qu'exige le bon exercice du droit d'accès à l'information, conformément aux standards internationaux.

### **3. Au niveau opérationnel, assurer une bonne coordination entre les différents intervenants avec des procédures simples**

Au niveau opérationnel, le CESE recommande de veiller à simplifier au maximum les procédures permettant aux acteurs d'alimenter l'environnement Open data. Pour cela, le CESE préconise les mesures suivantes :

- Mettre en place une plate-forme mutualisée Open Data (cloud Open Data) que les administrations, les collectivités locales et les services publics alimenteraient de manière libre et simple.
- Identifier des jeux de données à fort impact socio-économique à diffuser rapidement. Par exemple : les données concernant le recensement national peuvent couvrir un intérêt économique, social et scientifique
- Identifier quelques institutions qui seront les pionnières de cette politique d'ouverture et qui seront les exemples à suivre pour l'ensemble de l'administration.
- Désigner au sein de chaque administration un responsable de l'ouverture des données.
- Former les personnes des institutions évoquées ci-dessus qui devront alimenter le Portail open data sur leur rôle et les outils qu'ils auront à utiliser.
- Dynamiser les acteurs sous l'impulsion de la Mission Open Data à travers des actions telles que :
  - l'organisation d'ateliers de travail et d'échange pour permettre un dialogue et un échange constructif sur les attentes et les besoins des réutilisateurs et des producteurs de données ;
  - le partage d'information et d'expériences, notamment à travers benchmarking international régulier ;
  - la constitution de réseau de réflexion sur la conception de l'ergonomie et des fonctionnalités de la plateforme sur la conception d'outils collaboratifs, du, etc.
  - la promotion de la classification des documents permettant d'identifier les données à caractère sensible et de libérer totalement les autres.
  - la promotion de l'amélioration de la gestion documentaire au sein de chaque administration,

#### **Etape 2 : Développer un écosystème d'utilisation des données publiques**

Au-delà du système de mise à disposition des données publiques, le CESE recommande de veiller à promouvoir un système d'utilisation de ces données, de façon à créer un écosystème global autour de la donnée publique.

Le succès de la politique d'Open Data, repose non seulement sur la transparence, mais dépend également de la capacité des acteurs à en extraire un maximum de valeur ajoutée, au profit de la communauté. Il importe donc de mettre en place une politique d'encouragement volontariste de l'utilisation des données publiques.

Dans ce cadre, l'action publique pourrait se structurer autour des axes suivants :

- Promouvoir l'utilisation des données publiques au sein des universités et des organismes de recherche, à partir des données libérées par les organismes publics, dans tous les domaines : économie, éducation, environnement, etc. ;
- Développer des programmes spécifiques pour les PME/TPE visant le développement de technologies et d'applications de traitement des données et la création d'entreprises et d'emplois à cet effet ;
- Susciter une émulation positive parmi les organismes publics et les opérateurs de l'Open Data, par exemple à travers un mécanisme de labellisation encourageant les acteurs les plus performants et les plus efficaces ;
- Stimuler la créativité des développeurs et des réutilisateurs des données publiques, à travers l'organisation d'un concours national de développement d'applications à échéance régulière, ce qui aurait l'avantage de faire bénéficier les administrations du savoir-faire et du dynamisme des acteurs de l'industrie numérique nationale.
- Promouvoir le développement d'applications de services, ayant pour objet de faciliter la vie des citoyens et qui pourraient couvrir de nombreux domaines de la vie courante (consommation, démarches administratives, santé, vie locale, emploi, etc.) à destination de la population en générale ou de cibler certaines catégories (étudiants, personnes âgées, personnes en situation de handicap, etc.) ;
- Mobiliser les ressources du fonds de l'innovation, ou mettre en place un fonds dédié Open Data, pour développer et stimuler le secteur des technologies de l'information, évoluant dans l'écosystème Open Data.





## Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5  
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc  
Tél. : +212 (0) 5 38 01 03 00 Fax +212 (0) 5 38 01 03 50  
Email : [contact@cese.ma](mailto:contact@cese.ma)