

Institut de Recherche en Management et en
Pratiques d'Entreprise

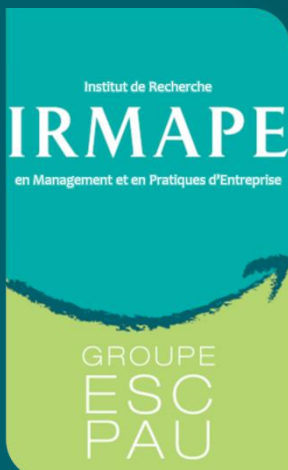
The Groupe ESC PAU Institute for Research in

Document de travail

N°16

**Vers la réutilisation des
informations publiques au
Maroc : Le cas de la
digitalisation des activités
statistiques**

Juillet 2020



Vers la réutilisation des informations publiques au Maroc : Le cas de la digitalisation des activités statistiques

Wafae Douimi ¹

RESUME

Le droit d'accès à l'information a connu, grâce aux technologies de l'information, une évolution progressive pour inclure un nouveau droit, celui de la réutilisation des données publiques. Plus de quarante-huit États ont traduit le principe du droit d'accès à l'information au droit de sa réutilisation. En effet, la valorisation des données publiques constitue l'un des domaines les plus riches en opportunités pour les administrations. Les missions de service public donnent lieu à la constitution de données publiques, qui ont pour les citoyens un intérêt souvent essentiel, mais l'enjeu de ces données dépasse celui de leur consultation par les usagers du service public. Elles constituent en effet la matière première d'un marché très important pour le secteur privé, qui peut faire un usage commercial de la production d'informations publiques. Le Haut-commissariat au plan est le principal producteur de l'information statistique au Maroc. Dès octobre 2019, le HCP avait fait un pas significatif à la faveur de l'open data en mettant en ligne « BDS », une base de données composée d'informations brutes, majoritairement des statistiques. Ce dispositif se confronte aux limites du cadre juridique en vigueur dans le cadre de la loi n° 31.13 du 20 février 2018 relative au droit d'accès à l'information, d'où le recours aux normes internationales régissant l'open data.

Mots-clés— *droit d'accès à l'information, réutilisation des informations publiques; open data ; valorisation ; statistiques; digitalisation.*

¹ Docteur en droit public, FSJES- Settat, Université Hassan 1^{er} : wafae.douimi@yahoo.fr

1. INTRODUCTION

Avec le développement des nouvelles technologies, l'ouverture des données publiques (*Open data*) est aux cœurs des enjeux démocratiques et économiques. A la fois levier de croissance et de développement économique ainsi qu'outil d'amélioration des relations entre le citoyen et l'Administration, *l'open data* a suscité aujourd'hui l'intérêt de plusieurs pays dans le monde. Il est un mouvement visant à généraliser la mise à disposition des citoyens des informations détenues par le secteur public ; un mouvement qui considère que le partage des données publiques est un bien commun. A cet égard, l'Administration produit, dans l'exercice de sa mission, de grandes quantités d'informations considérées comme une ressource essentielle pour l'activité économique pouvant être exploitée par les entreprises. Les Technologies de l'information et de la communication (TIC) ont entraîné des possibilités pour combiner les données et en faire des produits et des services à valeur ajoutée. C'est dans cette perspective que les conditions de diffusion et de réutilisation des informations ont fait l'objet d'encadrement juridique à l'échelle internationale. Au Maroc, l'intérêt à l'ouverture des données publiques date de 2011 dans le cadre du portail « data.gov.ma ». A cette date, le cadre juridique portait plus sur le droit d'accès à l'information conformément à l'article 27 de la Constitution de 2011. Ces dispositions ont été précisées dans la loi n°31.13 relative au droit d'accès à l'information. Cette législation portait aussi bien sur l'obligation passive de communiquer l'information au requérant que la diffusion proactive de l'Administration à travers une mise à disposition de l'information publique sans demande préalable. À défaut de transparence concernant les conditions de réutilisation des données publiques, les entreprises n'ont pas tendance à s'aventurer sur le marché de l'information et le vœu d'avoir une industrie de l'information fondée sur les données du secteur public est loin de se réaliser. En parallèle, des initiatives dans le domaine de l'*Open data* ont récemment vu le jour. Le HCP, le producteur de l'information statistique, a mis en ligne une base de données statistique au service des citoyens, une initiative considérée comme louable dans le cadre de *l'open data*.

Une analyse détaillée du cadre juridique a permis de constater le manque d'obligation envers l'Administration en termes d'ouverture des données publiques. La plupart des législations s'accordent sur l'importance de la définition des conditions de réutilisation et de tarification de l'utilisation des données publiques. Compte tenu de ce constat, la problématique de cette recherche consiste à apporter des réponses aux questions suivantes : quelle est la portée de la loi n°31.13 aux conditions de réutilisation ? Quel est le degré d'ouverture de la base de données statistique du HCP ? Les standards internationaux de *l'open data* ont-ils été respectés ?

Ce travail est empirique, il se base essentiellement sur l'exploitation des différentes ressources disponibles à ce sujet : les textes de loi et les publications du HCP. Il exploite également l'expérience du HCP, qui s'est lancé dans *l'Open data* en octobre 2019. D'abord, la première partie présente, la nouvelle dimension du droit d'accès à l'information, à savoir la réutilisation des informations et les conditions juridiques d'accès. Elle mettra l'accent ensuite sur les spécificités du cadre juridique national en la matière. Une deuxième partie évalue le degré d'ouverture de la base de données statistique (BDS) du HCP.

I-ACCES ET REUTILISATION DES INFORMATIONS AU MAROC

Les évolutions technologiques réactivent, sous un jour nouveau, le débat sur l'accès à l'information, maintenant plus aisément diffusable. On a vu apparaître récemment, dans les pays déjà dotés d'une loi sur l'accès à l'information, la reconnaissance d'un droit à la réutilisation de cette information pour un usage économique (A). Le Maroc vient d'adopter récemment la loi n°31.13 assurant un encadrement juridique aussi bien à l'accès des citoyens à l'information qu'à la diffusion proactive de l'information par l'Administration (B).

A-La réutilisation de l'information publique, un mouvement international dans le secteur public

Alors que le droit d'accès à l'information s'est imposé dans les démocraties depuis plusieurs décennies, le mouvement de l'ouverture des données publiques est, quant à lui, un mouvement extrêmement récent qui fait actuellement l'objet d'une grande attention de la part des pouvoirs publics à l'échelle internationale. Au-delà du droit d'accès à l'information, l'ouverture des données publiques se focalise sur deux dimensions principales : l'accès aux données (1) et le droit de les réutiliser (2).

1-De l'accès à l'information à la diffusion des informations publiques

Depuis les années 90, la plupart des pays développés ont renoncé au secret administratif par l'adoption des lois sur l'accès à l'information. Plusieurs facteurs sont à l'origine de la naissance de cette troisième génération des droits de l'Homme. D'abord, la transition vers la démocratie après la chute du Mur de Berlin, notamment en Europe centrale et orientale dont les gouvernements fraîchement élus se sont engagés en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme (Mendel, 2008, p. 4). Ensuite, l'importance de l'accès à l'information détenue par les pouvoirs publics est reconnue par les conventions internationales comme un moyen efficace de lutte contre la corruption et la promotion de la bonne gouvernance (Canavaggio, 2014, p. 20). En effet, l'accès à l'information publique est reconnu comme un droit qui répond à l'obligation de rendre compte, obligation à laquelle sont désormais tenus les gouvernants des pays démocratiques. Les informations permettent au public de participer plus activement à l'élaboration des politiques publiques et au débat public, et d'être en

mesure de s'exprimer librement sur les actions menées par le Gouvernement et d'en contrôler leur implémentation. Enfin et surtout, les avancées technologiques des vingt dernières années ont fait émerger un monde des échanges instantanés. Les TIC transforment l'information en un bien disponible, quasi-instantanément, indépendamment de la localisation géographique du producteur et du consommateur et à un coût relativement faible (Sandoss & Grolleau, 2003). En effet, l'expansion d'Internet et sa généralisation a augmenté la demande d'information de la part du public et a favorisé la montée en puissance de la société civile comme acteur actif en faveur de l'accès à l'information sur la scène internationale. C'est ainsi que l'Administration n'est plus considérée comme propriétaire de l'information qu'elle détient en raison de ses fonctions, et aujourd'hui les citoyens ont le droit d'y accéder et de leur en demander communication afin de pouvoir observer les processus décisionnels de l'État (Mendel, 2008, p. 13). Loin encore, la plupart des lois sur le droit d'accès à l'information impose aux pouvoirs publics l'obligation de publier les informations sur une base proactive, même en l'absence de demande, c'est le « self-service (public) de l'information » (Yolka, 2016, p. 78). Cette volonté d'améliorer l'information du public sur l'Administration a conduit aussi bien à la prolifération et à l'enrichissement des sites administratifs qu'à l'extension du champ de diffusion vers les données publiques.

Pendant longtemps, on a distingué informations et données. Alors qu'une information implique un contexte afin de pouvoir aboutir à une certaine interprétation de la réalité, une donnée est une description élémentaire (brute) qui n'a pas encore été interprétée, ni contextualisée (Bourcier & Filippi, 2013, p. 2) . En effet, les données évoquent «une information numérique ou alphanumérique, codée, lisible par la seule machine, en vue de son enregistrement, son traitement, sa conservation et communication » (Peres, 2015, p. 9). La numérisation est donc l'élément qui permet de catégoriser une information parmi les données. Cependant, les notions d'information publique et de donnée publique ne se recouvrent pas entièrement en ce que les premières ne se transforment pas systématiquement aux secondes (Boul, 2018, p. 476). Ajoutons que « toutes les données publiques ne se valent pas et que certains présentent un potentiel d'usage plus élevé que d'autres » (Verdier, 2018, p. 16) d'où l'intérêt du droit de réutilisation de ces données.

2-Du droit de réutilisation vers la valorisation des informations publiques

On ne peut pas parler de l'ouverture des données publiques sans aborder le droit de les réutiliser. Le mouvement de *l'Open data* vise à généraliser la mise à disposition des citoyens des informations détenues par l'Administration. Il « consiste à diffuser de manière proactive des données issues du travail quotidien des administrations afin de permettre à quiconque de les utiliser gratuitement » (Goëta & Mabi, 2014). D'un point de vue général, « *l'Open data* promeut l'idée d'un libre accès à un certain nombre de données publiques afin d'en permettre une utilisation et une exploitation sans restrictions de droits d'auteur, de brevets ou d'autres mécanismes de contrôle » (Noyer & Carmes, 2012). Il s'agit, de renseignements environnementaux, géographiques, épidémiologiques, statistiques démographiques et économiques, de catalogues, d'annuaires ou de données liées au fonctionnement interne des institutions (budgets, dépenses, marchés publics, discours, rapports...). Ainsi, l'ouverture des données publiques est utilisée pour désigner des données en libre accès, ouvertes à la réutilisation et produites par le secteur public principalement.

Ce droit de réutilisation fut nouvellement reconnu dans les lois d'accès à l'information. En effet, plusieurs directives et mémorandums ont été adoptés pour le réglementer. Aux États-Unis, le Président Obama, dès son entrée en fonction en 2009, a fait de la gouvernance ouverte son nouvel objectif prioritaire. A cette occasion, il a signé trois mémorandums, dont deux traitent du Gouvernement Ouvert et l'ouverture des données publiques, intitulés respectivement : la transparence et l'ouverture des données publiques (Transparency and open data) ; la liberté de l'information (Freedom of Information Act) ; et le Gouvernement Ouvert (Open Gouvernement)². Ce mouvement de transparence a touché également l'Europe avec la directive européenne du 17 novembre 2003 relative à la réutilisation des informations du secteur public fixant les conditions applicables à la réutilisation des informations du secteur public et encourage la mise à disposition gratuite ou quasi-gratuite d'un certain nombre d'informations émanant du secteur public³. Cette tendance vaut non

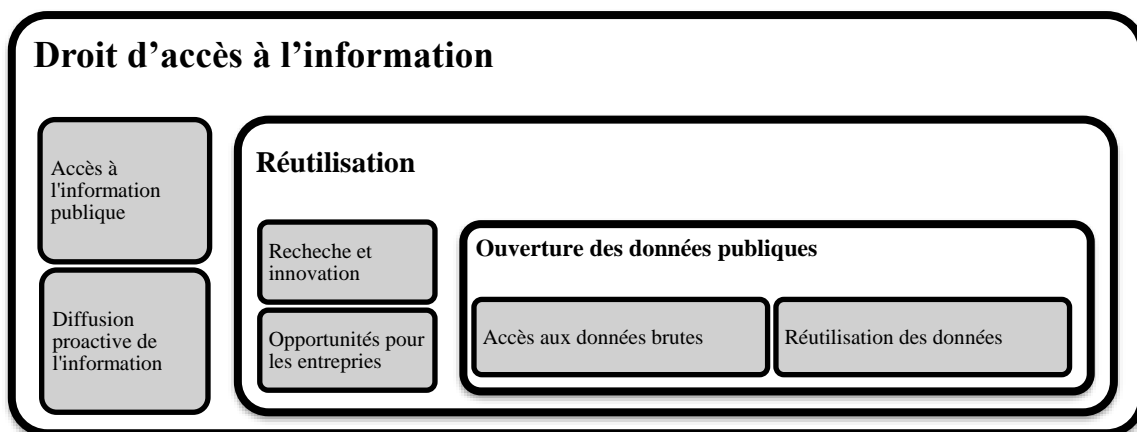
² Obama, Barack. Transparency and Open Government: Memorandum for the heads of executive departments and agencies, Janvier 2009.

³ Directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public.

seulement pour l'Union européenne et les États-Unis, mais aussi dans d'autres démocraties avancées, ainsi que pour certains pays en développement. Ces directives concrétisent donc le bien-fondé de la transparence en imposant aux gouvernements de mettre leurs informations publiques à la disposition des citoyens.

L'accès aux données publiques donne lieu à différentes formes de réutilisation dont la consultation, la médiation et l'exploitation. La consultation consiste à accéder directement à une donnée en ligne, dans un but informatif. La médiation consiste, quant à elle, à retravailler les données pour les rendre plus accessibles au public. Les données peuvent également être utilisées pour alimenter une application créée par des développeurs pour proposer un service à des citoyens, aux administrations ou au secteur privé. Enfin, l'exploitation ou la réutilisation professionnelle qui consiste à utiliser des données publiques comme input d'un processus d'entreprise⁴.

Figure n°1. De l'accès à l'information à l'ouverture des données publiques⁵



La lecture de cette figure montre que l'ouverture des données publiques est une nouvelle dimension du droit d'accès à l'information. Ainsi, de nouveaux enjeux économiques de

⁴ CESE. Open Data : la libération des données publiques au service de la croissance et de la connaissance. RABAT : CESE, 2013, p. 28-29.

⁵ Douimi, Wafae. L'effectivité du droit d'accès à l'information au Maroc : contribution par une approche comparative. Thèse de doctorat, Université Hassan 1er, 2019.

recherche et d'innovation apparaissent notamment avec la promotion du droit de réutilisation. Le potentiel économique des données ouvertes a suscité l'intérêt des gouvernements en tant que source de richesse. En effet, l'Administration dans le cadre de ses activités touche à l'ensemble des secteurs de l'économie, de la société et de l'environnement. Les données qu'elle collecte sont évidemment riches et très variées.

A l'échelle internationale, une prise de conscience de la valeur économique de la réutilisation des données est devenue une réalité. En effet, chaque année dans l'Union européenne, la réutilisation de données issues du secteur public génère un chiffre d'affaires de plus de 27 milliards d'euros (Lacombe & [all.], 2011, p. 12). En 2006, le rapport de l'Office of Fair Trading, équivalent britannique du Conseil de la Concurrence marocain, montre, par exemple, que la valeur du marché des informations produites par le secteur public atteint les 870 M €. Il évalue aussi le manque à gagner, c'est-à-dire le montant du chiffre d'affaires qui serait réalisé si étaient levés les différents freins mis par les administrations à la réutilisation de leurs données : prix de vente trop élevé (30 M €), restrictions d'accès (206 M €) et non-accessibilité de l'information (529 M €) (Martinez & Marx, 2007, p. 4). De même L'Open for Business estime que « les données ouvertes pourraient contribuer à hauteur de 13 milliards de dollars aux économies des pays du G20 au cours des cinq prochaines années » (Turki & Foulonneau, 2015). À travers le monde, plusieurs initiatives de *l'Open data* sont recensées et le nombre de jeux de données disponibles dépasse le million (1,725)⁶.

Il paraît que l'ouverture des données publiques favorise la croissance économique. Les données publiques sont dans certains cas des infrastructures, des ressources ou des facilités, essentielles pour l'exercice d'une activité économique sur un marché identifié (Boul, 2018). Tous les États cherchent à libérer ce potentiel économique permettant l'innovation et la création de nouveaux produits et services en ligne et donc contribuer au développement de l'économie numérique.

⁶ Open Data Barometer. Rapport mondial 4^{ème} édition, 2017, p.12.

La valorisation passe par différentes étapes nécessaires pour rendre les données publiques utilisables ou réutilisables. D'une part, l'institution productrice doit définir précisément les données à diffuser en ligne et de quelle manière par un travail d'analyse et de collecte. A ce stade, le système juridique doit être suffisamment abouti pour permettre une distinction entre ce qu'est une donnée publique et ce qui constitue une atteinte à la vie privée (Aurélien, 2016, p. 83). Le respect des critères de bon sens comme la protection de la vie privée, de la propriété intellectuelle des tiers, ou de la sécurité nationale s'imposent. D'autre part, pour faciliter la réutilisation, l'institution productrice doit s'assurer de fournir une donnée qualifiée et mise à jour.

Dans ce cadre et selon les actions menées en ce domaine, le Baromètre Open data classe les Etats en quatre groupes : Les Etats à haute capacité d'ouverture, les Etats avancés et émergents, les Etats à capacité contrainte et les Etats à initiative unilatérale de la part de la société civile (Aurélien, 2016, pp. 81-82). Le dernier rapport dudit Baromètre révèle que ce processus n'est pas parvenu à son terme. Seulement 8% des gouvernements publient des données sur les dépenses, 6% sur les contrats publics et moins de 3% sur les participations publiques dans les entreprises⁷. De surcroît, le degré d'ouverture dépend de la volonté de chaque pays. Le Maroc appartient au groupe des Etats qui ambitionne à assurer une diffusion proactive des informations publiques dans le cadre de la nouvelle législation en la matière.

B- L'encadrement juridique de l'ouverture des informations publiques au Maroc

Toute politique d'ouverture de données publiques nécessite un cadre juridique spécifique. Au Maroc, il a été amorcé par l'adoption pour la première fois d'une législation d'accès à l'information (1). Cette dernière ne permet pas une appréhension aisée des possibilités et des limites de *l'Open data* (2).

1-L'accès aux documents administratifs, un préalable à l'Open data

À l'instar de ce qui existe au niveau international, le Maroc dispose, aujourd'hui, de la loi n°31.13 relative au droit d'accès à l'information, adoptée le 22 février 2018 en application

⁷ Open Data Barometer, op.cit., p. 18.

de l'article 27 de la Constitution de 2011⁸. Cette loi prévoit deux modalités d'accès à l'information, une première envisage la réponse de l'Administration aux demandes d'informations des citoyens. Cette forme passive d'accès à l'information correspond à l'article 2 de cette Loi, qui dispose que « les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information..., sous réserve des exceptions prévues par la présente loi »⁹. La loi affirme ainsi le principe de libre accès à l'information et précise qu'il est assorti d'exceptions, notamment pour les informations relevant des secrets légitimes de l'Etat et les secrets de la vie privée. Ensuite, la loi prévoit que l'Administration a un délai de 30 jours pour répondre aux demandes formulées par les requérants (art. 11)¹⁰. Les organismes concernés par ce droit d'accès sont visés dans son article 2, il s'agit de la chambre des représentants, la chambre des conseillers, les administrations publiques, les autorités judiciaires, les collectivités territoriales, les établissements publics et tout organisme de droit public, toute instance de droit public ou privé chargée d'une mission de service public ainsi que les organismes et les institutions citées dans l'article 12 de la Constitution¹¹. Ces organismes peuvent ne pas accepter de communiquer des informations mais ils doivent alors motiver leur refus (art.18)¹². Dans ce cas, les décisions de refus peuvent faire l'objet d'un recours hiérarchique. En cas de non satisfaction, il a le droit de déposer une plainte auprès de la

⁸ Constitution de 2011, art. 27 : « 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. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'État, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi ».

⁹ Art. 3 de la loi 31.13 relative au droit d'accès à l'information au Maroc.

¹⁰ Art. 11 : « L'institution ou l'organisme concerné doit répondre à la demande d'accéder à l'information dans un délai ne dépassant pas vingt (20) jours ouvrables à compter de la date de réception de la demande ».

¹¹ Titre 12, de la bonne gouvernance, Constitution de 2011.

¹² Art. 18 : En cas de refus, en tout ou en partie, de la demande d'accès à l'information, les institutions ou les organismes concernés doivent motiver leur réponse par écrit... »

Commission du droit d'accès à l'information et par la suite devant le juge administratif s'il est toujours insatisfait (art.19, 20, 21).

Quant à la deuxième modalité d'accès à l'information, les organismes publics ont aussi une obligation active en matière d'information. Ils doivent assurer de manière systématique la diffusion des informations pertinentes auprès du public. Cette obligation de divulgation d'information est principalement assumée à travers l'article 10 de la même loi susvisée, en vertu duquel « les institutions et les organismes concernés doivent, chacun dans la limite de ses attributions et autant que possible, publier le maximum d'informations qu'ils détiennent et qui ne font pas l'objet des exceptions prévues par la présente loi »¹³. Cette volonté d'améliorer l'information des citoyens sur l'Administration n'est pas récente, elle date des années 2000 dans le cadre de la réforme administrative visant l'amélioration de la relation entre l'Administration et l'utilisateur. Grâce aux nouvelles technologies, les projets d'e-Gouvernement ont permis la mise en place des sites publics Internet et une prolifération atteignant aujourd'hui environ 600 sites publics¹⁴. Cependant, nous estimons que les stratégies adoptées en matière d'e-Gouvernement au Maroc n'avaient pas, à l'époque, une vision informationnelle et un cadre juridique approprié concernant la diffusion de l'information en ligne à l'exception des informations fournies dans le cadre des e-services. Chaque administration développe finalement son propre site Internet répondant à ses propres besoins. Aujourd'hui, le citoyen ou tout navigateur sur Internet peut accéder à des informations variées sur les sites publics dont la qualité et la pertinence varient d'une administration à une autre (Douimi, 2019). Plusieurs initiatives ont été lancées avant même d'avoir le cadre juridique de la diffusion. Il concerne notamment l'effort qu'a fait l'Etat pour mettre à la disposition des citoyens les textes juridiques accessibles depuis 2013 sur le site officiel du Secrétariat général du gouvernement (SGG)¹⁵.

¹³ Art.10 de la loi 31.13 relative au droit d'accès à l'information.

¹⁴ Ministère de la réforme administrative et de la fonction publique. Sites web et télé-services dans le secteur public : Indicateurs 2014. www.mmmp.gov.ma, page consultée le 01 décembre 2019.

¹⁵ www.sgg.gov.ma

L'introduction de la diffusion proactive de l'information dans la loi n°31.13 peut être considérée comme une avancée assurant les conditions de publication de l'information. Ses principaux objectifs sont d'abord, d'informer les citoyens sur les activités du Gouvernement afin de le tenir responsable. Ensuite, fournir les informations nécessaires pour une participation active des citoyens à la prise de décision et enfin, pour accéder à l'information juridique et aux services en ligne (Spoerri & Varone, 2008, pp. 92-93). Ainsi, les administrations ne doivent plus se contenter de répondre, au cas par cas, aux demandes de communication des usagers mais elles doivent devancer ces demandes en portant l'existence et le contenu de ces informations à la connaissance du public, au moyen d'une mise en ligne sur Internet.

Le champ de la diffusion proactive a été proposé par la loi n° 31.13 à titre indicatif mettant l'accent essentiellement sur les informations juridiques et administratives, les informations statistiques, sociales et économiques, les informations relatives au service public et des informations sur les élections. Sur ce point, la loi était limitative en laissant une grande marge de manœuvre aux administrations concernées. Plusieurs conditions de publication de l'information sont prévues dans la loi n°31.13 en faveur de l'ouverture des données publiques. Tout d'abord, la loi incorpore une définition très large « des informations » communicables. Elle énumère, en effet, une liste non limitative des types de documents en ne mentionnant aucune condition de forme matérielle. Son article 2 dispose que « les informations sont les données et les statistiques exprimées sous forme de chiffres ou lettres ou dessins ou images ou enregistrement sonore ou visuel ou autres formes et qui sont contenus dans des documents... »¹⁶. La loi s'applique donc à toute information, quel que soit son support, pourvu qu'une administration en dispose. De la sorte, l'information stockée sur un support électronique est en principe accessible par la voie du droit d'accès à l'information, qu'il s'agisse d'un fichier, d'une base de données, ou autres. Ensuite, en ce qui concerne le lieu de publication de l'information, la loi offre à l'Administration le choix des moyens de publication possible, en particulier les moyens électroniques y compris les

¹⁶ Art. 2 de la loi 31.13 relative au droit d'accès à l'information.

portails nationaux des données publiques (art. 10). Enfin, la loi prévoit dans son article 6 la possibilité de réutiliser les informations communiquées dans des conditions précises sans toucher à l'intérêt général.

La mise en œuvre de cette disposition est prévue en mars 2020, une année après l'entrée en vigueur de la loi n°31.13. Prévoir la diffusion proactive est une avancée, certes dans le domaine de l'accès à l'information des citoyens, mais l'obligation active n'encadre pas suffisamment le nouveau chantier d'ouverture des données publiques.

2-La diffusion proactive de l'information, des possibilités encore trop limitées

Il semble au premier abord que les dispositions de la loi relative au droit d'accès à l'information soient très exigeantes en matière de diffusion proactive des informations et des données publiques. Toutefois, l'une des conditions pour la généralisation de l'ouverture des données publiques est l'obligation de publication. Dans la loi n° 31.13, la publicité active est une obligation atténuée par les conditions et la volonté de chaque administration. Celle-ci reste libre de publier dans la mesure du possible les documents définis à titre indicatif dans la liste des informations à publier. L'Administration conserve toujours la faculté de procéder selon ses moyens humains et techniques.

Dans ce cadre, plusieurs lacunes ont été constatées. Premièrement, en ce qui concerne la forme ; la mention des formats exploitables a été éludée au niveau des dispositions de la loi n°31.13. Selon l'article 2, les formats réutilisables ne sont pas indiqués de façon directe mais qu'on peut comprendre implicitement dans les lignes dans l'expression « autres » mais il n'y a aucune obligation d'utiliser ce genre de formats, elle reste une simple faculté. Deuxièmement, la loi n'indique aucune mention sur les délais de diffusion ou sur la fréquence de mise à jour de l'information présentée en ligne. Enfin, la principale ambiguïté des dispositions issues de la loi n° 31.13 touche au droit de réutilisation. Son article 6 dispose que « les informations ayant été publiées, mises à la disposition du public, ou délivrées à leur demandeur, par les institutions ou les organismes concernés, peuvent être utilisées ou réutilisées à condition que cela soit fait à des fins légitimes sans altération du

contenu »¹⁷. Cependant, le législateur n'a pas explicité cet usage pour des fins légitimes. S'agit-il des fins personnelles, scientifiques ou commerciales ? La seule indication est de mentionner la source et ne pas porter un préjudice à l'intérêt général ou atteinte aux droits d'autrui. Sur ce point, nous soulevons une question sous-jacente concernant les exceptions au droit de réutilisation des informations. Est-ce que le champ d'exception du droit d'accès à l'information s'applique également au droit de réutilisation ? En principe, tout document communicable est aussi réutilisable et susceptible de diffusion ; les exceptions au droit d'accès aux informations ne pourraient que s'appliquer également à leur réutilisation. Il paraît clairement que le texte n'est pas précis concernant le domaine public de la réutilisation, aux bénéficiaires, aux procédures prévues et aux voies de recours avec quelques spécificités propres à ce nouveau droit. Certes, la disposition est fournie par la loi n° 31.13, mais celle-ci reste ambiguë et sans objectifs bien précis. Ainsi, les conditions de réutilisation des informations dans la législation marocaine sont limitées à la citation de la source et l'indication de la date de leur émission ainsi que l'interdiction de toute modification du contenu, le recours à des licences d'utilisation n'est pas prévu par la présente loi.

Il y a un lien étroit entre le droit de réutilisation des informations et les intérêts économiques du pays. Il est en fait associé à des fins économiques et commerciales par l'utilisation des informations publiques aussi bien par le secteur public que privé. Force est de reconnaître toutefois que ce droit de réutilisation, tel qu'il est conçu par la loi n°31.13, est foncièrement limité, dans ce sens que son impact est strictement circonscrit. Il convenait de prendre conscience de la nécessité d'inclure au moins des dispositions claires et simples. On regrette qu'aucun texte d'application ne soit prévu pour expliciter beaucoup de concepts manifestement ambigus pour les citoyens et pour une réelle incitation à l'ouverture des données publiques. Malgré l'insuffisance du cadre juridique, de nouvelles expériences de l'*Open data* ont vu le jour grâce aux initiatives de certaines administrations dont le HCP.

¹⁷ Art. 6 de la loi n°31.13 relative au droit d'accès à l'information.

II-Les prémisses d'une ouverture des données publiques au Maroc : le cas du HCP

Le HCP, une administration de mission, est aujourd'hui initiateur de l'ouverture des données publiques au Maroc. Les données publiées portent essentiellement sur les indicateurs statistiques regroupés dans une base de données (A) et dont le degré d'ouverture dépend des standards de *l'Open data* conformément admis à l'échelle internationale (B).

A- Les informations publiques du HCP concernées par l'open data

Avec l'avènement du numérique, le HCP a inscrit le processus de digitalisation dans ses choix stratégiques conformément à l'orientation du Gouvernement vers la transformation numérique du secteur public (1). Il ouvre ainsi la base de données statistiques (BDS) dans sa version intégrale sur son portail institutionnel (2).

1- Un processus de digitalisation en cours

En tant qu'institution publique, le HCP s'engage dans un processus de digitalisation, consacrant ainsi la nouvelle orientation nationale vers une politique publique relative au gouvernement numérique. Depuis plus d'une dizaine d'années, le Maroc a multiplié les initiatives pour réussir la transformation numérique. La stratégie nationale pour la société de l'information et l'économie numérique marque l'affirmation nette du passage de l'informatique au numérique et se traduit, en termes de gouvernance, par la création du Conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique¹⁸ et le Comité interministériel de l'e-Gouvernement¹⁹ en 2009. À partir de cette date, la finalité n'est plus seulement d'informatiser les administrations, mais aussi de rapprocher l'Administration aux besoins des usagers et assurer une transformation sociale dans le cadre de la stratégie numérique 2013. Néanmoins, cette stratégie qui ambitionnait de positionner le Maroc parmi les pays émergents dynamiques dans les TIC, n'a pas atteint ses objectifs.

¹⁸Décret n° 2-08-444 du 21 mai 2009 instituant un Conseil national des technologies de l'information et de l'économie numérique.

¹⁹ Note circulaire du Premier ministre n°17/2009 portant sur la création du comité interministériel de l'e-gouvernement, du 21 octobre 2009.

Le bilan de ses réalisations montre qu'elle a accusé un retard au niveau de son élaboration et son processus de pilotage avec un taux de réalisation en deçà des résultats escomptés²⁰.

Une nouvelle stratégie digitale 2020, actuellement mise en œuvre, a pour objectif de remanier Stratégie nationale pour la société de l'information et de l'économie numérique de 2013 et accorder une plus grande attention à la transformation vers le digital (CMC, 2019, p. 11). Deux initiatives ont marqué cette stratégie : la création de l'Agence de développement digital (ADD)²¹ et le fonds «e-Gov Fonds» dédié à soutenir l'action de cette Agence et la transition vers le digital. L'ADD est chargée, selon la loi n° 61-16 du 30 août 2017, portant création de l'agence de développement du digital, de mettre en œuvre la stratégie de développement des investissements dans le domaine de l'économie numérique et de promouvoir la diffusion des outils numériques et le développement de leur usage auprès des administrations publiques, des entreprises privées et des citoyens²². La stratégie ou le plan « Maroc digital 2020 » se structure autour de trois piliers ; le premier porte sur l'e-Gouvernement visant la modernisation des services offerts aux citoyens, la réduction de la fracture numérique et la transformation digitale de quatre secteurs d'activités, tels que la logistique portuaire, la gestion urbaine, la santé et le commerce. Le deuxième pilier se focalise sur le renforcement des infrastructures et le capital humain en la matière et le dernier pilier qui a pour objectif de placer le Maroc comme un *hub* régional favorisant un environnement d'affaires dynamique et fructueux avec l'Europe et l'Afrique francophone (CMC, 2019, p. 11).

Dans ce cadre, le HCP a su prendre suffisamment tôt la voie du numérique. En tant que principal producteur officiel de l'information statistique économique, sociale et démographique au Maroc, le HCP a procédé à une mise à niveau de son système d'information statistique au niveau aussi bien de la collecte et l'exploitation que de la diffusion des données²³. En effet, la révision de l'environnement technologique est devenue

²⁰ Rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la « Stratégie Numéric 2013 », 2015.

²¹ Dahir n° 1-17-27 du 30 août 2017 portant promulgation de la loi n° 61-16 portant création de l'agence de développement numérique.

²² Art. 3 de la loi n° 61-16 portant création de l'agence de développement numérique.

²³HCP. Mise à niveau du système d'information statistique du Maroc. Disponible sur « <https://unstats.un.org> »

une obligation impérieuse pour les statistiques officielles de chaque pays, une obligation imposée par les mutations du monde numérique²⁴. Aujourd'hui, sur le portail Internet du HCP, plusieurs avancées dans le domaine de l'ouverture des données publiques ont été constatées. Le premier exemple est la publication des bases de données sous formats exploitables. Il s'agit, à titre d'exemple, la base de données « Inventaire communal rural » et celle des « comptes nationaux ». Le deuxième exemple concerne la publication des microdonnées anonymisées du recensement général de la population et de l'habitat de 2014 qui couvrent les caractéristiques démographiques, socio-économiques, culturelles et environnementales relatives à un échantillon représentatif de 10% de la population et des ménages à l'exception des nomades, des personnes sans abri et de la population comptée à part²⁵. L'ouverture de ce genre d'information permet certainement de procéder à une analyse statistique propre aux besoins des utilisateurs, permettant sur la base de la documentation technique fournie de combiner plusieurs variables à la fois et produire des tableaux statistiques et une variété d'indicateurs au niveau national ou régional²⁶. Il faut rappeler, à cet égard, que les microdonnées sont issues d'un processus d'anonymisation et les données sont présentées sous une forme qui ne permet pas d'identifier les personnes enquêtées. Ce processus d'anonymisation à la HCP est conforme aux dispositions de la loi n° 370-67 relative aux études statistiques et la loi n° 09-08 relative à la protection des données à caractère personnel. Le dernier exemple d'ouverture des données concerne la base de données statistique, mise en ligne le 15 octobre 2019.

2-L'ouverture de la base de données statistique au service des utilisateurs

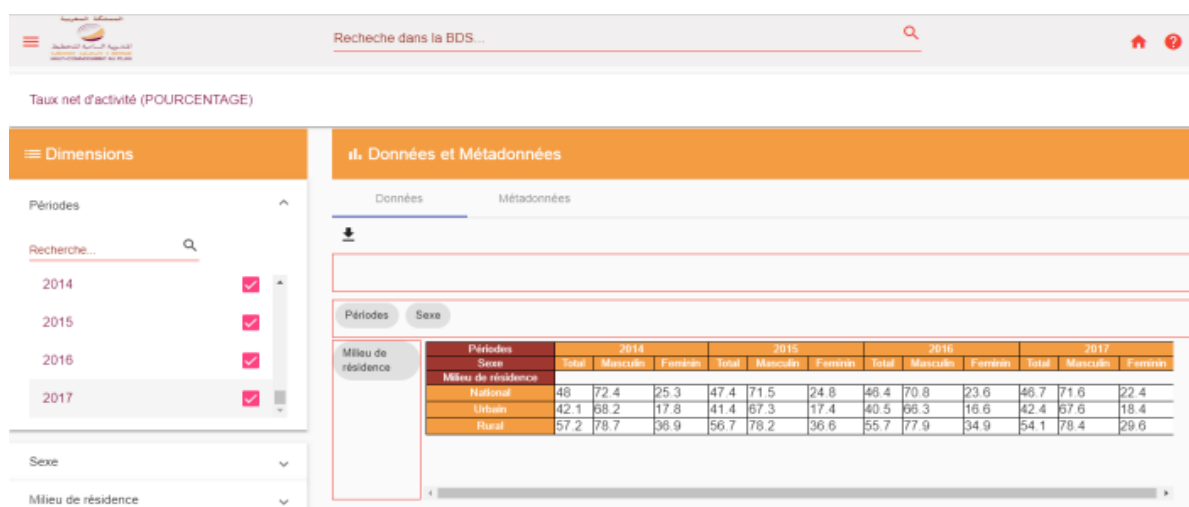
La base de données statistique remonte, en effet, aux années 80 et la modernisation de son système de gestion a permis de la mettre à la disposition des citoyens sur le site web du HCP. Elaborée à partir des indicateurs statistiques désagrégées, la BDS regroupe environ 1000 indicateurs par thème (Salimi, 2019). A cet égard, le recours à la désagrégation des données est une approche différente permettant de dévoiler les disparités au niveau infranational et à celui des ménages par exemple. Les principales sources génératrices de données statistiques sont, d'une part, les enquêtes réalisées auprès de la population ou des

²⁴Note de service du HCP : Amorce d'un processus de digitalisation et de gestion collaborative des lignes de produits et de services du HCP, 15 Mars 2019.

²⁵ Ibid.

²⁶Note méthodologique sur l'anonymisation des microdonnées du Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 2014

entreprises et, d'autre part, par les statistiques fournies par d'autres partenaires institutionnels.



Source : <http://bds.hcp.ma>

Concernant l'accessibilité des données publiques, elles sont organisées par thèmes. On en distingue 27, à savoir la cartographie, l'éducation, l'emploi, finances, les technologies et télécom, la recherche et le développement, la santé, la société et le tourisme, l'environnement, l'agriculture, l'industrie, le commerce, l'enseignement, la justice, les finances publiques, les comptes de la Nation, etc.

La consultation de la base de données fournit des statistiques par année selon l'activité et la période choisies. Néanmoins, elle n'est pas complète dans la mesure où plusieurs champs n'y sont pas encore renseignés ainsi que les statistiques couvrent principalement la période du 1977-2018²⁷.

B- L'évaluation du degré d'ouverture de la BSD

Pour évaluer le degré d'ouverture de la base de données statistiques du HCP, plusieurs critères sont conçus dans le cadre de la promotion de *l'Open data* (1) afin d'évaluer le degré

²⁷ <http://bds.hcp.ma/>, consulté le 23 décembre 2019.

d'ouverture des portails des données publiques et les bases de données en ligne y compris la BDS (2).

1-Les critères d'évaluation des données « ouvertes »

Les promoteurs de l'Open data ont développé des définitions formelles des critères qui caractérisent des données ouvertes. L'Open Knowledge Foundation, principal acteur de l'Open data britannique propose onze critères plus axés sur les conditions juridiques. Sunlight Foundation, principale organisation activiste en faveur de l'Open data aux Etats-Unis, pour sa part, dix principes doivent guider l'ouverture de l'information publique. Le tableau ci-dessous présente en résumé les principales caractéristiques des données ouvertes :

Tableau n° 1 : Caractéristiques des données publiques

L'Open Knowledge Foundation (OKFN)	Sunlight Fondation
Accès aux données dans leur intégralité au coût de mise à disposition ;	Données complètes
Un format utilisable et modifiable	Données brutes
Droit de libre redistribution	Données récentes
Droit de réutilisation ;	Données accessibles
Absence de restrictions techniques à la réutilisation ;	Formats exploitables
Possibilité d'exigence d'attribution des travaux ;	Accès non discriminatoire
Non-discrimination de personnes ;	Formats non-propriétaires
Non-discrimination selon les domaines d'utilisation ;	Données libres de droit
Mise à disposition de la licence ;	Pérennité de l'accès aux données (Permanence)
Validité de la licence pour tout sous-ensemble des données distribuées ;	Coût d'usage.
Liberté pour l'utilisateur de distribuer d'autres données selon des termes différents.	

Source : OKFN²⁸ et Sunlight fondation²⁹

²⁸ <https://okfn.org>

²⁹ <https://sunlightfoundation.com>

La lecture de ce tableau suggère une double analyse : en premier lieu, les données ouvertes doivent être brutes, c'est à dire telles que collectées à la source ; complètes c'est-à-dire toutes les données sont mises à disposition sauf exception définie par la loi ; et récentes, mises en ligne aussi rapidement que possible. En deuxième lieu, une donnée brute est considérée comme ouverte si elle est accessible, exploitable, libre de droits et gratuite. Il faudrait donc faire une nette distinction entre la collecte de ces données et leur diffusion. C'est ainsi que l'évaluation du degré d'ouverture de la base de données statistiques serait donc orientée uniquement vers la diffusion en se basant sur quatre critères dont la dimension est à la fois juridique et technique :

- Accessibilité : facilité d'accès à l'information
- Coût d'accès : les données mises à la disposition sont-elles gratuites ?
- Exploitation dynamique par ordinateur : les données sont-elles proposées dans des formats open data ?
- Réutilisation: Est-elle explicitement autorisée?

2-Résultats

L'analyse des différents critères de *l'open data* sur le degré d'ouverture de la base de données statistique a permis de parvenir aux résultats suivants: La base de données statistiques permet en tout premier lieu un **accès facile** aux citoyens. Les utilisateurs les plus susceptibles de faire appel à ce service sont, notamment, ceux relevant du secteur de recherche, des politiques publiques ou des opérateurs économiques et sociaux. Elle présente des fonctionnalités rendant flexible l'usage des données avec la possibilité de croisement des dimensions des différents indicateurs la constituant. La BDS propose un moteur de recherche pour que les usagers puissent chercher l'information.

En second lieu, l'accès aux données est **gratuit**. Il est tout lieu de penser que l'article 5 de la loi n° 31.13 a été appliqué dans ce cadre. La tarification des données n'est pas prévue sauf l'indication de « à l'exception des services rémunérées conformément aux textes

réglementaires en vigueur, l'accès à l'information est gratuit »³⁰. Toutefois, le HCP a pour mission de « collecter, analyser et publier l'information statistique, économique, financière et sociale »³¹.

Une analyse de la base de données dévoile une utilisation des **formats ouverts** lisibles par la machine, une condition nécessaire pour analyser et combiner des volumes importants de données et par conséquent faciliter leur réutilisation. Le téléchargement des données est principalement sous format Excel pour leur réutilisation, ce qui répond correctement à l'un des principes de *l'Open data*. Toutefois, le standard revendiqué de l'open data est plutôt le format csv, un standard ouvert qui facilite leur utilisation par des machines (Goëta & Mabi, 2014).

En définitive, comme pour toute œuvre, la réutilisation de données publiques, notamment à des fins commerciales, est soumise en principe à des droits de propriété intellectuelle. Dans ces conditions, de point de vue juridique, il est nécessaire de permettre l'utilisation libre des données par une licence de réutilisation. L'organisation à but non lucratif Creative Commons a créé plusieurs licences d'utilisation, au nombre de sept, connues sous le nom de Licence Creative Commons, qui définissent différents niveaux de liberté de réutilisation et qui font aujourd'hui référence internationalement³². Le HCP a fait appel à la licence CC BY 4.0. Cette dernière est contraignante, permettant, certes, aux usagers de télécharger et réutiliser les informations y compris à des fins commerciales, mais la condition de « créditer le contenu réutilisé et indiquer si des modifications y ont été effectuées »³³. Cette condition reste pénalisante pour la réutilisation de multiples jeux de données.

Le HCP a dès lors souhaité encadrer la réutilisation par une licence relativement limitative notamment que le Créative Common a créé une nouvelle licence CC0 pour résoudre le

³⁰ Art. 5 de la loi 31.13 relative au droit d'accès à l'information

³¹ Art. 1 du Décret n°2-17-870 du 6 avril 2018 portant sur les attributions et l'organisation du HCP.

³² CESE. Open Data : la libération des données publiques au service de la croissance et de la connaissance. 2013, p. 79.

³³ <http://bds.hcp.ma/termes>

problème de citation du producteur³⁴. La non diffusion des jeux de données en plusieurs formats n'offre pas la possibilité d'utiliser par exemple le format cvs qui permet d'initier rapidement et à un coût minime une dynamique de réutilisation de données.

³⁴<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>.

CONCLUSION

Ce nouveau engagement du Maroc dans la voie de *l'open data* appelle deux remarques conclusives. La première porte sur la portée du droit d'accès à l'information. Si la loi n°31.13 présente une avancée de point de vue transparence, elle n'incorpore pas encore les dispositifs nécessaires à l'ouverture des données publiques. Le cadre juridique en vigueur encadre minutieusement la diffusion passive de l'information contrairement à la diffusion proactive. *L'open data* n'est pas encore encadrée de manière précise.

Seconde observation, l'exemple d'ouverture de la Base de données statistiques du HCP montre la volonté de se conformer aux standards internationaux et de présenter une assurance aux investisseurs dans le domaine de la transparence. En revanche, *l'Open data* ne peut être isolée d'une mise en perspective des dispositifs législatifs et de politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

- Aurélien, A. (2016). "Les expériences étrangères d'ouverture de l'accès aux données publiques". *AJDA* n° 2, 81-86.
- Boul, M. (2018). "Réflexions sur la notion de données publiques". *Revue française d'administration publique*, n°167, 471-478.
- Bourcier, D., & Filippi, P. (. (2013). L'Open Data : universalité du principe et diversité des expériences ? (LexisNexis, Éd.) *La semaine juridique*, 1-9.
- Canavaggio, P. (2014). *Vers un droit d'accès à l'information publique: les avancées récentes des normes et des pratiques*. Rabat.
- CHERON, A. (2011). La réutilisation des données publiques : bases de données et open data. . *AJCT*, 380.
- CMC. (2019). Transformation numérique au Maroc : Positionnement à l'international et impacts potentiels. *Maroc Conjoncture*, n° 316, 10-11.
- Douimi, W. (2019). L'effectivité du droit d'accès à l'information au Maroc : contribution par une approche comparative. *Thèse de doctorat*, Université Hassan 1^{er}.
- Goëta, S., & Mabi, C. (2014). L'open data peut-il (encore) servir les citoyens ? *Mouvements*, 2014, vol. 79, n°3, 81-91.
- Lacombe, R., & [all.]. (2011). *Pour une politique ambitieuse des données publiques : Les données publiques au service de l'innovation et de la transparence*. Paris.
- Mariaye, A. (2017). *Open data : définition, aspects réglementaires, pistes de mise en œuvre*. Agorah.
- Martinez, R., & Marx, B. (2007). La longue marche de l'information publique, de la liberté d'accès aux documents administratifs à la réutilisation commerciale des informations publiques. *Documentaliste-Sciences de l'Information*, vol. 44, n°3.

- Mendel, T. (2008). *Liberté de l'information : étude juridique comparative*. Unesco.
- Noyer, J.-M., & Cames, M. (2012). Le mouvement « Open data » dans la grande transformation des intelligences collectives et face à la question des écritures, du web sémantique et des ontologies. . 137-168.
- Peres, É. (2015). *Les données numériques : un enjeu d'éducation et de citoyenneté*. CESE.
- Salimi, M. (2019). la base de données statistiques : outil technologique innovant au service des utilisateurs. (HCP, Éd.) *Les brefs du Plan*, n°9, 1-3.
- Sandoss, B., & Grolleau, G. (2003). Les nouvelles technologies de l'information et de la communication : un instrument potentiel au service de l'économie sociale ? . *Innovations*, vol. 17, n°1, 139-155.
- Spoerri, K., & Varone, F. (2008). La transparence administrative à l'épreuve des usagers : une évaluation exploratoire dans cinq cantons. *LEGES*, n°1, 92-93.
- Turki, S., & Foulonneau, M. (2015). Valorisation des données ouvertes : acteurs, enjeux et modèles d'affaires. De Boeck Supérieur.
- Verdier, H. (2018). *La donnée comme une infrastructure essentielle*. la documentation française.
- Yolka, P. (2016). Open data : « l'ouverture, c'est l'aventure. *AJDA*, 79-80.